Eötvös Loránd Tudományegyetem
Bölcsészettudományi Kar

DOKTORI DISSZERTÁCIÓ

AUSZTRIA AZ ÚJ EURÓPÁBAN.
AZ OSZTRÁK BIZTONSÁGPOLITIKA EGY ÉVTIZEDE
1989-1999

TAKÁCS JUDIT

Történelemtudományok Doktori Iskola
Dr. Gergely Jenő DSc, egyetemi tanár, a doktori iskola vezetője
Új- és Jelenkori Egyetemes Történeti Doktori Program
Dr. Székely Gábor DSc, egyetemi tanár, a program vezetője

A bizottság tagjai és tudományos fokozatuk:
Dr. Székely Gábor DSc (elnök)
Dr. Kiss J. László CSc (bíráló)
Dr. Maruzsa Zoltán PhD (bíráló)
Dr. Búr Gábor PhD (titkár)
Dr. Gazdag Ferenc DSc
Dr. Egedy Gergely CSc
Dr. Lugosi Győző PhD

Témavezető és tudományos fokozata:
Dr. Horváth Jenő CSc

Budapest, 2008

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS **4**

FORRÁSOK ÉS SZAKIRODALOM **11**

ELSŐDLEGES FORRÁSOK 11
Szöveggyűjtemények, dokumentumkiadványok 11
Évkönyvek 12
Külpolitikai dokumentáció 12
Törvények, jogszabályok és parlamenti dokumentumok 13
A kormányzati dokumentumok 14
A pártok dokumentumai 15
Nemzetközi jogi és nemzetközi szervezetek által kiadott dokumentumok 15
SZAKIRODALOM 16
Monográfiák, tanulmánykötetek 18
Sorozatok, periodikák 20
SAJTÓANYAG 21
MAGYAR NYELVŰ SZAKIRODALOM 22

1. AZ OSZTRÁK KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA 1989-IG **24**

1.1. AZ OSZTRÁK SEMLEGESSÉG ALAPJAI 24
1.1.1. A semlegesség svájci mintája *25*
1.1.2. Az osztrák semlegesség sajátosságai *26*
1.2. AZ OSZTRÁK KÜLPOLITIKA 28
1.2.1. A semlegesség „méretre igazításának” időszaka (1955-1970) *29*
1.2.2. Az aktív semlegesség korszaka (1970-1983) *31*
1.2.3. A külpolitikai „fordulat” időszaka (1983-1989) *33*
1.3. A VÉDELEMPOLITIKA KEZDETEI 34
1.3.1. A Bundesheer létrejötte *35*
1.3.2. Az átfogó honvédelem *39*
1.3.3. A Bundesheer válsága a 60-70-es évek fordulóján *42*
1.3.4. A területvédelmi koncepció *43*
1.3.5. A honvédelmi terv *45*

2. AZ AUSZTRIA BIZTONSÁGÁT ÉRINTŐ NEMZETKÖZI VÁLTOZÁSOK **47**

2.1. AUSZTRIA BIZTONSÁGA MADÁRTÁVLATBÓL: A KATONAI KÖRNYEZETBEN BEKÖVETKEZETT VÁLTOZÁSOK 47
2.1.1. A globális fegyverzetkorlátozási intézkedések *47*
2.1.2. Fegyverzetkorlátozás és bizalomerősítés Európában *49*
Az Ausztria környezetében zajló katonai változások más elemei 53
2.2. AZ ÚJ EURÓPAI BIZTONSÁGI SZERKEZET KIALAKULÁSA A KILENCVENES ÉVEK ELSŐ FELÉBEN 54
2.2.1. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet *55*
2.2.2. A NATO átalakulása az évtized elején *61*
A NATO feladatainak újraértelmezése 61
A NATO partnerségi kapcsolatai 63
2.2.3. A Nyugat-európai Unió újjáéledése *64*

3. AZ OSZTRÁK BIZTONSÁGPOLITIKA A 90-ES ÉVEK ELSŐ FELÉBEN **67**

3.1. AZ ÁLLAMSZERZŐDÉS BIZONYOS RENDELKEZÉSEINEK HATÁLYON KÍVÜL HELYEZÉSE 68
3.2. A NÉMET EGYSÉG ÉS AUSZTRIA 73
3.3. A SEMLEGESSÉG ÉRTELMEZÉSI PROBLÉMÁI AZ ÖBÖL-HÁBORÚ KAPCSÁN 76
3.4. AUSZTRIA ÉS A KÖZÉP-KELET-EURÓPAI VÁLTOZÁSOK 84
3.4.1. Regionális együttműködés *86*
3.4.2. Gazdasági vonatkozások *87*
3.5. A JUGOSZLÁV VÁLSÁG 89
3.6. A BUNDESHEER 1992-ES REFORMJA 98
3.6.1. A pártok véleménye a haderőreformról *98*
3.6.2. A biztonságpolitikai környezet és a haderő fejlesztése *101*
A Bundesheer bevetése az osztrák–magyar határon 103
A Bundesheer akciója a jugoszláv határ mentén 104
3.6.3. A haderőreform főbb vonásai *105*

4. „AMI MARAD, AZ A SEMLEGESSÉG.” AZ EU-CSATLAKOZÁS BIZTONSÁGPOLITIKAI VONATKOZÁSAI 106

4.1. AUSZTRIA ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ VISZONYA A CSATLAKOZÁS ELŐTT 106
4.1.1. Az ötvenes évek kezdeményezései 106
4.1.2. Társulás a Közösségekkel 113
4.2. A CSATLAKOZÁSI KÉRELEM 117
4.2.1. Az európai integráció dinamizálódása a nyolcvanas évek közepén 118
4.2.2. Az európai orientációhoz vezető tényezők 119
4.2.3. Belső vita a csatlakozásról 121
4.3. A TAGSÁG KÜLSŐ FELTÉTELEI 127
4.3.1. Az EK reakciói 128
4.3.2. Egyenes terelőút: az Európai Gazdasági Térség 130
4.3.3. A Szovjetunió és az osztrák EK-csatlakozás problémája 132
4.3.4. Az Európai Közösségektől az Európai Unióig 134
Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája 137
4.4. A CSATLAKOZÁS BIZTONSÁGPOLITIKAI KÉRDÉSEI 139
4.5. A CSATLAKOZÁS UTOLSÓ SZAKASZA 152

5. BIZTONSÁGPOLITIKA A CSATLAKOZÁSTÓL A NAGYKOALÍCIÓ BUKÁSÁIG 154

5.1. A BIZTONSÁGPOLITIKAI VITA AZ EU-TAGSÁG ELSŐ ÉVEIBEN 155
A semlegesség értelmezésével kapcsolatos fejlemények 161
5.1.1. Ausztria részvétele a békepartnerségben 163
5.1.2. Megfigyelői státusz a Nyugat-európai Unióban 168
5.1.3. A CFSP és a felkészülés az Európai Unió kormányközi konferenciájára 171
A kormány fehér könyve az Európa-politikáról 172
Az osztrák irányelvek a kormányközi konferenciához 174
Az osztrák kormány 1996-os kiindulópontjai a kormányközi konferenciára 175
5.2. AZ OPCIÓS JELENTÉS KUDARCA 178
5.2.1. Az 1996-os koalíciós megállapodás 178
5.2.2. Vita az osztrák biztonságpolitika lehetőségeiről 181
5.2.3. A nemzetközi műveletekben való részvételről szóló törvény és az albániai misszió 190
5.2.4. A madridi döntés és a néppárti politika dinamizálódása 192
A NATO-csatlakozás költségei 196
5.2.5. Az opciós jelentés 197
5.3. AZ AMSZTERDAMI SZERZŐDÉS ÉS AUSZTRIA 202
5.4. AZ OSZTRÁK ELNÖKSÉG 207
A pörtschachi találkozó és a St. Malo-i nyilatkozat 209
A bécsi Európai Tanács és az osztrák elnökség eredményei 211
5.5. A NAGYKOALÍCIÓ UTOLSÓ ÉVE 213
5.5.1. Koszovó és a semlegesség 215
5.5.2. Az európai parlamenti választások 218
5.5.3. A kölni Európai Tanács és az európai védelempolitika 220
5.5.4. Az 1999-es parlamenti választások 222
Az SPÖ és az ÖVP közötti megállapodás a biztonságpolitikáról 227
5.6. A BUNDESHEER FEJLESZTÉSE A KILENCVENES ÉVEK VÉGÉN 228

KÖVETKEZTETÉSEK 238

BIBLIOGRÁFIA 244

I. FORRÁSOK, FORRÁSKIADVÁNYOK 244
II. MONOGRÁFIÁK, TANULMÁNYKÖTETEK 246
III. CIKKEK, TANULMANYOK 250

Bevezetés

A témaválasztás

Dolgozatom Ausztria biztonságpolitikájának 1989 és 1999 közötti időszakát vizsgálja. Osztrák témák kutatását Magyarországon a földrajzi közelségen kívül (mint szomszéd ország, az Ausztriában zajló változások közvetlen hatást gyakorolnak a magyar politikára, gazdaságra és közéletre is) az a referenciaszerep is indokolja, amelyet tulajdonképpen már a Monarchia felbomlása óta, de sokkal inkább a második világháborút követően Ausztria – különösen az ötvenes években meginduló, a jóléti állam kialakítása felé vezető gazdasági, politikai és társadalmi fejlődése – játszott a magyar társadalom szemében. Ez utóbbin belül a gazdasági fellendülés és annak társadalmi jótéteményei mellett a politikai táboroknak az élet szinte minden területére kiterjedő szembenállását az 1945 utáni fejlődésben felváltó/felszámoló konszenzuális demokrácia és nagykoalíciós kormányzás, az utóbbinak – némiképp torzító hatású – elemeként kialakuló proporzrendszer, a kormányzati hatalomgyakorlást jelentősen befolyásoló és relativizáló társadalmi érdekegyeztetési mechanizmus, valamint e belpolitikai jelenségek egyfajta külső dimenziójaként értelmezhető semlegesség (konszenzuális kül- és biztonságpolitika?) nyerhetett magyar szempontból modellértéket.

A fenti elemek közül leginkább a különleges osztrák kül- és biztonságpolitikai berendezkedés alapját jelentő semlegesség kristályosodott ki olyan központ tényezőként, amely a magyar közvélemény szemében ősokként magyarázta Ausztriának 1955-öt követően szerzett nemzetközi tekintélyét, az ország gazdasági sikereit és a jóléti rendszert. Így a hidegháború folyamán (és talán jóval később is) a magyar közvélemény erős nosztalgiával tekintett az osztrák semlegességre. A semlegesség iránti magyarországi szimpátia korai megnyilvánulása volt az 1956 őszi „utalás" a magyar semlegesség lehetőségére; majd a rendszerváltás után a semlegesség valós biztonságpolitikai opcióként is megjelent. A semlegességtől függetlenül Ausztria – határozott keleti politikájának és a különösen a nyolcvanas években újjáéledő Mitteleurópa-reminiszcenciáknak köszönhetően – mindvégig elsődleges partnere és viszonyítási pontja volt a magyar kül- és biztonságpolitikának; ezt a bilaterális és regionális kapcsolatrendszer mellett 2004-től a közös európai uniós tagság is erősíti.

A vizsgált időszak meghatározása

A vizsgálatot mindenképpen célszerű egy lezárt, jól körülhatárolható időszakra összpontosítani. Az 1989-90-es változások kiindulópontként való kiválasztása egyértelműnek tűnik, bár

ehhez az időponthoz Ausztria esetében nem kötődik a kelet-közép-európai országokéhoz hasonló, globális jellegű rendszerváltás. A korszakhatár ettől függetlenül komplex változások kezdőpontja volt Ausztria történetében, hiszen a kelet-közép-európai rendszerváltások és a keleti nyitás a gazdaságtól a biztonságpolitika „puha" dimenziójáig számos területen hatott. A bipoláris rendszer vége a globális és kontinentális környezetet is alapvetően megváltoztatta, és ez Ausztria esetében mintegy utólag legitimizálta és indokolta a nyolcvanas évek közepétől végbemenő külpolitikai irányváltást, a régiónak szentelt nagyobb figyelmet, valamint az osztrák EK-csatlakozási igények megfogalmazását és az integrációs politika előtérbe kerülését. Az új államok létrejötte, a közvetlenül az országhatár mentén kirobbanó jugoszláv válság, a regionális feszültségek a biztonság- és védelempolitikában is alkalmazkodási folyamatot indítottak meg.

Ez az átmeneti biztonságpolitikai korszak az évtized végén zárul. A kilencvenes éveket állandó nagykoalíciós válság (ez a kormányzati forma jól láthatóan nem tudott megbirkózni a politikai, társadalmi és gazdasági téren jelentkező kihívásokkal) és biztonságpolitikai útkeresés jellemezte. A végpontot jelentő 1999 egyrészt az európai biztonság- és védelempolitika megteremtésével, másrészt a nagykoalíciós kormányzás bukásával (és egy világos jobboldali többség megjelenésével) zárt le, illetve nyitott meg egy újabb fejezetet az osztrák biztonságpolitikában. A 2000 februárjában megalakuló néppárti–szabadságpárti kormány már egy új, ambiciózus, az addigi kurzust felülvizsgáló biztonság- és védelempolitikai programmal indult, ráadásul a nemzetközi közvélemény részéről olyan ellenállás kísérte, amely az átmeneti külpolitikai izolációt hozó és a külpolitikai mozgásteret évekre befolyásoló európai uniós (bár hivatalosan nem uniós keretekben született) szankciók Ausztria elleni bevezetéséhez vezetett. A szankciók – a koalíciós partnerek már korábban megfogalmazott biztonságpolitikai ambícióitól eltekintve – önmagukban is az osztrák kül- és biztonságpolitika alapvető újragondolását követelték meg. (Elég csak arra gondolnunk, hogy megmutatták azt az évtizedes külpolitikai mulasztást, amely gyakorlatilag európai szövetségesek nélkül hagyta Ausztriát 2000 elején.) Így a fekete-kék koalíció hatalomra kerülését már egy olyan új korszak kezdőpontjának tekintem az osztrák biztonságpolitikában, amelyet a szankciók jelentette cezúra különösen éles kezdőponttal ruház fel, és amelynek elemzésére egyelőre nem teszek kísérletet.

A 2001-es biztonság- és védelempolitikai doktrína már ennek az új korszaknak egyik eredménye és kodifikációja, és bár megkísérli az osztrák biztonságpolitika revízióját (a semlegesség helyett a szövetségen kívüliség fogalmával írja le az Ausztria által követett biztonságpolitikát, és kiemeli a NATO-belépés opcióját), önmagában nem képvisel fordulatot vagy

határvonalat. Ugyan a doktrína parlamenti dokumentum, ám azt csak a kormánytöbbség szavazataival fogadta el a törvényhozás, azaz nem tükrözött politikai konszenzust. A még mindig a biztonságpolitika origóját jelentő semlegességi törvény bármilyen megváltoztatásához ráadásul kétharmados többségre lenne szükség. A semlegességi törvény revíziójához azonban sem a parlamenti, sem a társadalmi többség nem állt a jobboldali kormány rendelkezésére.

2000-2001-et ráadásul további „kis biztonságpolitikai rendszerváltások" sorozata követte. Ilyen volt pl. az európai alkotmány 2004-ben elfogadott tervezetébe illesztett, később a lisszaboni szerződésbe átmentett szolidaritási, illetve – osztrák körökben korlátozó módon értelmezett – katonai segítségnyújtási záradék elfogadása vagy a 2004 novemberében született osztrák döntés az Európai Unió harccsoportjaiban való részvételről, amellyel mintegy realizálódott az osztrák biztonság- és védelempolitika számára az 1996-ban az amszterdami szerződésbe felvett petersbergi feladatok harmadik, a béke harcoló alakulatokkal történő kikényszerítését felölelő csoportja. Hasonló mértékű, kisebb hatókörű, de még drámaibb fordulat volt a zöldek ezzel párhuzamos döntése az európai védelempolitika és a harccsoportokban való részvétel támogatásáról, de említhetjük 2007 végét is, amikor a szociáldemokrata (!) védelmi miniszter kezdeményezésére Ausztria döntött az Európai Unió Csádba és a Közép-afrikai Köztársaságba indított katonai műveletében való részvételről, amely újabb, sokkal magasabb minőségi szintet jelentett a Bundesheer nemzetközi bevetéseinek sorában.

Kérdésfelvetés

Dolgozatom célja az osztrák politikatörténet 1989-1999 közötti kritikus évtizedének áttekintése és elemzése biztonságpolitikai dimenzióban. A bipoláris világrend összeomlása az évtized elején különös kihívást jelentett az osztrák biztonságpolitika számára; ebben a vetületben 1989-1990 csaknem a kelet-közép-európai országokéhoz hasonló rendszerváltásként értelmezhető Ausztria szempontjából, hiszen a hidegháború végével előállt történelmi helyzet jelentős irányváltást követelt meg az osztrák biztonságpolitika és annak központi eleme, az örökös semlegesség vonatkozásában. A kelet–nyugati konfrontáció vége gyakorlatilag értelmezési keret, egyfajta „örökös konfliktus" nélkül hagyta az osztrák örökös semlegességet; az európai biztonsági rendszer olyan intézményi változásokon ment keresztül, amelyeket az osztrák politika nem hagyhatott megválaszolatlanul; ráadásul Ausztria a változások epicentrumának tőszomszédságában találta magát. Mindezen tényezőknek a biztonságról alkotott hidegháborús kép teljes revíziójához kellett vezetnie. A vizsgálat fő irányvonala ennek megfelelően a –

globális, kontinentális és regionális – biztonsági környezet változásaira adott osztrák válasz elemzése, az osztrák biztonságpolitika alkalmazkodási folyamatának felvázolása lesz.

Az 1989 és 1999 közötti évtized osztrák biztonságpolitikájának leírása és elemzése már csak azért is érdemesnek tűnik, mert a témáról nem született számottevő összefoglalás. A kül- és biztonságpolitika alapjairól folytatott közéleti vitában való részvételi szándékkal az évtized különböző időpontjaiban születtek tanulmányok és monográfiák, ám ezek inkább csak az adott helyzetet elemző, abban állást foglalni igyekvő pillanatképek voltak. (Kivétel talán az Európa-politika területe.) Még az osztrák külpolitika történetének sem létezett átfogó, monografikus feldolgozása Michael Gehler nagyívű (az 1945 utáni teljes időszakot vizsgáló kétkötetes) munkájának 2005-ös megjelenéséig. A biztonságpolitika szinte teljesen hasonló összefoglalások nélkül maradt, Heinrich Schneider és Anselm Skuhra néhány írásától eltekintve.

Bár az évtized elején bekövetkezett változások komoly kihívást jelentettek a semlegesség vonatkozásában, az osztrák biztonságpolitikai berendezkedés ezen alapelve máig fennmaradt, ami arra utal, hogy a semlegességnek olyan haszna és értéke van a politikai elit és a társadalom szemében, amely indokolja megtartását és az új biztonsági környezethez való folyamatos igazítását. Az elemzés egy külön szintjét képviseli majd annak vizsgálata is, hogy túlélte-e a semleges országokhoz hagyományosan társított nemzetközi szerep a bipoláris rendszer végét. Semlegessége révén Ausztria mindkét tömb szemében különleges értékkel és erényekkel bírt, amit az ország egyéb paramétereihez képest aránytalanul nagy nemzetközi tekintélye, a nemzetközi intézményekben betöltött kezdeményező szerepe, a blokkok közötti vagy Észak–Dél relációjú mediációs tevékenysége révén, illetve nemzetközi szervezetek székhelyeként, diplomáciai találkozók helyszíneként kamatoztatott és gyarapított.

A kilencvenes évek osztrák történetének kiemelkedő eseménye Ausztria *európai uniós csatlakozása* volt. 1991 végén – jóval az osztrák csatlakozási kérelem benyújtása és kevéssel annak elbírálása után – az (akkor még) Európai Közösség elfogadta a maastrichti szerződést, amely egy hárompilléres szerkezeten nyugvó Európai Unióvá alakította a Közösséget. Az Unió második pillléreként a szerződés a közös kül- és biztonságpolitikát teremtette meg, amely – közös célkitűzések érdekében – rendszeres együttműködést és közös fellépéseket írt elő a tagállamoknak, és lojalitást és kölcsönös szolidaritást követelt tőlük. A közös kül- és biztonságpolitika ezen kívül kiterjedt az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre, „beleértve végül egy közös védelmi politika meghatározását, amely idővel közös védelemhez vezethet.” A kül- és biztonságpolitikai kérdésekben való egyeztetési kényszer, a minősített többséggel való döntésnek bizonyos második pilléres döntéseknél bevezetett lehetősége, valamint a közös

védelempolitika (vagy akár közös védelem) perspektívája szintén az osztrák kül- és biztonságpolitika alkalmazkodását kívánták meg.

A nemzetközi szerep változásának kérdéskörével kapcsolatosan érdemes azt is vizsgálni, hogy a fent vázolt változások és az osztrák kül- és biztonságpolitikában azokhoz társuló alkalmazkodási folyamat eredőjeként hogyan alakul Ausztriának önmagáról mint kül- és biztonságpolitikai aktorról kialakított képe, illetve az országról a külvilág szemében alkotott kép. Az előbbi esetében a kiindulópontot az aktív semlegességi politika örökségeként kialakult pozitív, az erkölcsileg magasabbrendű és a tömblogikán, militarizmuson felül és kívül álló tekintélyes országot mutató önkép („Insel der Seligen", a boldogok szigete) jelenti. A másik (árnyékosabb) oldalon két baljós végpont, a Waldheim-botrány (1986-87) és az FPÖ kormányra kerülése után Ausztria ellen bevezetett szankciók (2000) határolnak egy „hosszú kilencvenes éveket", amely külpolitikai szempontból az izoláció bizonyos fokozataival kezdődik és végződik. Az érem két oldalát egy valamelyest bizarr szójátékkal az izolacionizmus és izoláció szópárral írhatnánk le; igaz, az első csak amolyan külpolitikai életérzést, a közvetítő semleges kívülállását jelenti, és csak rendkívül korlátozottan érvényes.

A vizsgálat kezdetén felételezem azt is, hogy a biztonságpolitikának a megváltozott körülményekhez való alkalmazkodása belső vitát generált a politikai elit és a szélesebb közvélemény körében, és (többek között) a fent leírt önkép revíziójához is vezetett. A belső vita eredményeinek, érvrendszerének, az egyes politikai csoportok állásfoglalásának összefoglalása és elemzése szintén érdekes tárgynak ígérkezik, különösen a semlegesség kérdésében.

Egy másik logikai szálként ismertetni fogom a vizsgált (és az azt megelőző) időszak osztrák védelempolitikáját is. Úgy tűnik, hogy az osztrák haderő feladatainak és fő fejlesztési irányainak, illetve a doktrinális változásoknak még viszonylag korlátozott terjedelemben történő ismertetése is jól kiegészítheti a vizsgálatot, hiszen – közvetett módon – felvilágosítást adhat a fenyegetettségkép változásáról és a biztonsági környezet osztrák értelmezéséről.

Módszer és szerkezet

Dolgozatom történeti munka, és egy jól körülhatárolható, lezárt korszakot elemez, így a történettudomány módszereivel kísérli meg a vizsgált téma feldolgozását. Történetisége ellenére a tárgyul választott korszakhoz – közelsége okán – mégis nehéz történettudományi módszerekkel közelíteni. A vizsgálat leginkább politikatörténeti munkaként írható le, leíró és elemző jellegű, és ebben igyekszik majd a rendelkezésre álló források lehető legnagyobb részére támaszkodni. (A biztonságpolitika (a tengerentúli terminológiában „biztonsági tanulmányok")

mint tudományág maga is viszonylag új keletű műfaj, és módszertani viták középpontjában áll az alkalmazandó tudományos módszerek – ti. hogy melyik tudományág módszereit kell alkalmaznia – vonatkozásában.)

A fentieknek megfelelően a vizsgált téma elsősorban kronologikus ismertetése mellett döntöttem. Mivel azonban a kizárólag lineárisan haladó bemutatás esetén egyes folyamatok feltárása csorbát szenvedne, a kronologikus feldolgozás alapelvét helyenként feladom majd a tematikus tárgyalás javára; erre leginkább az európai integrációs törekvéseket összefoglaló fejezet lesz példa.

A téma megfelelő bemutatásához ugyanakkor elengedhetetlennek tűnik az előzmények, az 1989-et megelőző korszak osztrák biztonságpolitikájának ismertetése egyrészt azért, mert a kilencvenes évek biztonságpolitikájának kategóriái és mechanizmusai részben az 1989 előtti időszak(k)ból erednek, másrészt azért, mert a megelőző korszak legalább vázlatos ismertetése nélkülözhetetlen a kilencvenes éveket bevezető vagy akkor jelentkező változások felméréséhez. Ezért az első fejezetet az osztrák semlegesség történetének, az 1955 utáni külpolitika felvázolásának, valamint a védelempolitika alapjainak szentelem. A második fejezet szintén a tágabb értelemben vett bevezetés része lesz, hiszen arra tesz kísérletet, hogy az Ausztria biztonsági környezetében végbement változásokat távolabbról fókuszálva ismertesse; így ennek a második nagyobb egységnek a középpontjában egyrészt a globális katonai/biztonsági szférában a bipoláris rendszer összeomlása után előállt változások, másrészt az európai biztonságban – főként intézményi szinten bekövetkezett – új helyzet, az európai biztonsági szerkezet átalakulása áll majd.

Az 1989-1999 közötti osztrák biztonságpolitika bemutatását és elemzését két fő részre osztom. Az évtized első felében végbemenő folyamatok – amelyeket a harmadik fejezet vizsgál majd – majdnem olyan mélységű változást jelentenek a kül- és biztonságpolitikában, mint a keleti blokkból szabaduló kelet-közép-európai államok esetében, amelyek tulajdonképpen szuverenitásuk külső vonatkozásainak helyreállításával, független kül-, biztonság- és védelempolitikájuk kialakításával igyekeznek megbirkózni ebben az időszakban. Ausztriának ezekben az években a megváltozott, poszt-bipoláris helyzethez való alkalmazkodás folyamán a regionális biztonsági környezet alapvető átalakulásával, a hagyományos fenyegetettség látványos csökkenésével, ám kevésbé intenzív biztonsági kockázatok megjelenésével kellett szembenéznie. Ezek a folyamatok az osztrák biztonságpolitika alapjait érintették, köztük a semlegesség vezérelvét, ezek revízióját azonban – a kelet-közép-európaiakkal ellentétben – nem támogatta társadalmi többség. A kollektív biztonság rendszerének reaktiválása mégis a semlegesség fogalmának módosításához vezetett. A semlegességet érintő másik kihívás az

évtized első felében az európai integrációs törekvések, az EK-tagság előkészítése voltak. Míg a tagsági kérelem 1989-es megfogalmazásakor az EK-tagság és a semlegesség közötti esetleges összeférhetetlenség a hidegháború végének köszönhetően már csak nemzetközi jogi kuriózumként volt kimutatható, a maastrichti szerződés elfogadása jelentős problémák elé állította a tagság előszobájában várakozókat. Az integráció és semlegesség problémakörét és az osztrák megoldási kísérleteket kell vizsgálnia a negyedik fejezetnek, amely képet ad majd Ausztria és az európai integrációs szervezet 1989 előtti kapcsolatairól, a tagsági kérelmet megelőző belső döntési folyamatokról is. Ez a fejezet ezért – kilépve az addig követett kronologikus rendből – egyfajta tematikus kitérőként jelenik majd meg a dolgozat szerkezetében.

Az utolsó nagyobb egység az EU-tag Ausztria biztonságpolitikájának összegzését hivatott leírni, a tagság és a nagykoalíciós kormányzás vége által határolt fél évtizedben. Az Európai Unió éppen a három semleges állammal történt kibővülése után, az amszterdami szerződés előkészítésétől 1999 decemberéig egy, az addigi integrációs léptékkel mérve rendkívül gyors folyamat eredményeként kialakította saját, a maastrichti szerződésben megelőlegezett biztonság- és védelempolitikáját. Az integrációs folyamat kiterjedése erre – az állami szuverenitás szempontjából rendkívül érzékeny – politikaterületre, valamint az európai biztonsági rendszer továbbfejlődése az EU–NATO–WEU háromszögben újabb alkalmazkodási folyamatot váltott ki az osztrák biztonságpolitikában, és további módosításokhoz vezetett a semlegesség értelmezésében.

Források és szakirodalom

Elsődleges források

A téma történeti jellegű vizsgálatához elengedhetetlen az elsődleges források feldolgozása, azonban – tekintettel arra, hogy a dolgozat a kilencvenes évekkel foglalkozik – nincs hozzáférhető levéltári anyag a témában. Ennek ellenére jelentős mennyiségű, a téma feldolgozását lehetővé tevő primér forrás érhető el más formában.

Szöveggyűjtemények, dokumentumkiadványok

A hidegháború időszakában folytatott osztrák kül- és biztonságpolitika elsődleges forrásainak tanulmányozását számos szöveggyűjtemény segíti, köszönhetően az államszerződés, majd az aktív semlegességi politikai iránti érdeklődésnek.[1] Azonban a kilencvenes évek Ausztriában – úgy tűnik – nem kedveztek a szöveggyűjtemények szerkesztésének, kivéve talán az európai integráció kérdéskörét, amely a külpolitikai érdeklődés homlokterébe került. Az Európai Közösséghez való közeledés történetét számos forráskiadvány dolgozta fel; közülük talán a legátfogóbb Michael Gehler dokumentumgyűjteménye, amely az Ausztria és az európai integráció kapcsolatának történetét bemutató kétkötetes (egy monográfiát és egy szöveggyűjteményt tartalmazó) munkájának egyik felét teszi ki. Különösen értékes a Manfred Scheich által szerkesztett kiadvány, hiszen a szerzőnek – a csatlakozási tárgyalásokat osztrák részről vezető diplomatának – lehetősége volt arra, hogy összeválogassa és egy kitűnő bevezető tanulmány kíséretében kiadja a külügyminisztériumban keletezett, csatlakozással kapcsolatos dokumentumokat. Érdemes megemlékezni még a Gerhard Kunnert szerkesztette kötetről, amely a politikai intézmények és szereplők (parlament, kormány, pártok, érdekvédelmi szervezetek stb.) EU-csatlakozással kapcsolatos állásfoglalásait gyűjtötte össze az európai integráció kérdésében. Hans-Peter Ott szöveggyűjteménye pedig azért lehet érdekes, mert a szerkesztő egy sajátos nézőpontból, az Európai Parlament szerepét vizsgálva állított össze dokumentumgyűjteményt az osztrák EU-csatlakozásról.[2] Az osztrák kül- és biztonságpolitika szempontjából

---

[1] Pl. a Stourzh-féle államszerződés-történethez csatolt szöveggyűjtemény: Gerald Stourzh, *Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945-1955*, Wien: Böhlau 1998[4]; a Csáky-féle külpolitikai dokumentáció: Eva-Marie Csáky, *Der Weg zu Freiheit und Neutralität. Dokumentation zur österreichischen Außenpolitik 1945-1955*, Wien: Österreichische Gesellschaft für Außenpollitik und internationale Beziehungen 1980; vagy az államszerződés utáni időszakra vonatkozó, Mayrzedt és Hummer által szerkesztett szöveggyűjtemény: Hans Mayrzedt – Waldemar Hummer, *20 Jahre österreichische Neutralitäts- und Europapolitik (1955-1975). Dokumentation*, Wien: Braumüller 1976.

[2] Gehler, Michael, *Der lange Weg nach Europa. Österreich von Paneuropa bis zum EU-Beitritt. Dokumente*, Innsbruck–Wien–München–Bozen: Studien Verlag 2002; Manfred Scheich, *Tabubruch. Österreichs Entscheidung für die Europäische Union*, Wien–Köln–Weimar: Böhlau 2005; Gerhard Kunnert, *Spurensicherung auf*

meghatározó nemzetközi jogi dokumentumok közül az osztrák államszerződést (valamint a semlegességről szóló alkotmányos törvényt), az ENSZ Alapokmányát, a brüsszeli és washingtoni szerződést a Halmosy-féle szöveggyűjtemény közli magyarul.

Évkönyvek

Fontos forrásnak tekinthető a külügyminisztérium által 1975 óta minden évben kiadott külpolitikai évkönyv, amely formáját tekintve a parlament számára készített jelentés (Außenpolitischer Bericht – Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik). Az évkönyv állandó fejezetekből áll, amelyek közül a kilencvenes évek első felétől az első az Ausztria és az európai integráció kapcsolatát tárgyaló rész, amely 1995-től az EU politikáiban való osztrák részvételt vizsgáló fejezetként jelenik meg. Szintén állandó elemnek tekinthetők az egyéb európai intézményekben való osztrák szereppel, az európai biztonságpolitikával, vagy a szomszédságpolitikával foglalkozó fejezetek. Az évkönyvek 2000-ig csak nyomtatott formában elérhetők; az azóta kiadott kötetek a külügyminisztérium honlapján elektronikus formában is rendelkezésre állnak.

Bár elsősorban másodlagos forrásként tartandók számon, érdemes megemlíteni az osztrák külpolitikai társaság által 1984-től 2002-ig kiadott osztrák külpolitikai évkönyvet (Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik), amelynek apparátusában egy külpolitikai krónika is szerepelt (bár az évkönyv már nem jelenik meg, a krónikákat továbbra is közzéteszik a társaság honlapján); valamint a Néppárt politikai akadémiájának gondozásában 1977 óta megjelenő osztrák politikai évkönyvet (Österreichisches Jahrbuch für Politik), amely a kilencvenes években (az ÖVP politikai céljainak megfelelően) különös hangsúlyt fektetett vezető osztrák politikusok megszólaltatására a kül- és biztonságpolitika kérdéseiben.

Külpolitikai dokumentáció

A külügyminisztérium 1990-2000 között rendszeresen kiadta a kül-, biztonság- és Európapolitikára vonatkozó fontos dokumentumokat az évente hat számban megjelenő osztrák külpolitikai dokumentáció (Österreichische Außenpolitische Dokumentation) keretében. A dokumentáció füzetei állandó fejezetekre osztva mutatták be a kiadást megelőző időszak fő kül- és biztonságpolitikai dokumentumait, a parlamenti határozatoktól a külpolitikát formáló főbb politikai személyiségek (köztársasági elnök, kancellár, külügyminiszter) beszédein, a kormányjelentéseken vagy a diplomáciai jegyzékeken át a nemzetközi szerződésekig. A doku-

---

dem österreichischen Weg nach Brüssel, Wien: Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei 1992; Hans-Peter Ott, *Österreich in der Europäischen Union. Vom Antrag zur Mitgliedschaft. Die Rolle des Europäischen Parlaments bei der vierten EU-Erweiterung*, Lahr: Schauenburg 1995.

mentáció utolsó számai 2000-ben jelentek meg; a sorozat eltűnése annál is érdekesebb, mert a 2000. évet – az Ausztria elleni uniós szankciók miatt – a külpolitikai „marketingtevékenység” fellendülése jellemezte. A sorozathoz kapcsolódóan tematikus füzetek is megjelentek egy-egy fontosabb kérdés kapcsán, ha az ahhoz tartozó dokumentumok mennyisége vagy a téma jelentősége indokolta a sorozat füzeteinek keretéből való kilépést. Ilyen különkiadás jelent meg pl. a jugoszláv válság vagy az emberi jogok helyzete kapcsán, de a sorozatban napvilágot látott az Európai Bizottságnak az osztrák csatlakozási kérelemről kiadott véleményének (avis) német nyelvű szövege is.

Törvények, jogszabályok és parlamenti dokumentumok

Az alkotmány és módosításai, az Ausztriában alkotmányos törvénynek nevezett kétharmados törvények és a törvények az osztrák hivatalos közlönyben (Bundesgesetzblatt, BGBl., ebben a formában 1945. december 23. óta jelenik meg) lelhetők fel. A vizsgált téma szempontjából az alkotmány mellett fontos forrásnak tekinthetők pl. az alkotmánynak az uniós csatlakozás, valamint az amszterdami szerződés tükrében elfogadott módosításai; a semlegességről szóló alkotmányos törvény, a hadianyagokról szóló törvény, a honvédelmi törvény, vagy a haderő külföldi alkalmazását szabályozó törvény, illetve ezek változásai. A törvények és jogszabályok, valamint a közlöny anyagai a kancellári hivatal internetes jogi adatbázisában (Bundeskanzleramt Österreich – Rechtsinformationssystem) is elérhetők; 2004. január 1-jétől kezdve a közlöny számainak elektronikus változata a hivatalos.

A parlament üléseinek dokumentációját a parlamenti naplók (Stenographische Protokolle des Nationalrates) tartalmazzák, amelyekhez a könnyebb kereshetőség érdekében a törvényhozási ciklusok végén tárgymutatót is kiadnak. A vizsgált időszakot a XVIII-XX. törvényhozási ciklus fedi le. Tekintettel arra, hogy a nyolcvanas évek második felétől a négy – majd 1993-1995 között öt – parlamenti párt között határozottabbá váltak a különbségek az ország kül- és biztonságpolitikai helyzetének megítélése kapcsán, valamint arra, hogy 1995-től a parlament széleskörű jogosítványokkal rendelkezett az Európa-politika formálásában, a parlamentben folytatott viták jelentős forrásoknak tekinthetők. A parlamenti viták televíziós közvetítése és a semlegesség témájának belpolitikai jelentősége miatt a törvényhozás a kilencvenes években heves külpolitikai viták helyszíne volt, amelyek a semlegesség újraértelmezéséhez vezető események idején még intenzívebbé váltak. A parlament anyagai az 1995 végén kezdődött XX. törvényhozási ciklustól kezdődően már az interneten is megtalálhatók (http://www.parlament.gv.at); ez a tény egyszerre segíti elő a hozzáférhetőséget és nehezíti a kereshetőséget.

A kormányzati dokumentumok

A kormányzati dokumentumok egyik csoportját a kormányprogramok és a kormánypártok koalíciós megállapodásai képezik; ezeket a dokumentumokat a szövetségi kancellári hivatal sajtószolgálata közzéteszi. A vizsgált időszakra vonatkozóan ezek az anyagok csak nyomtatott formában hozzáférhetők. Mivel a kilencvenes években a nagykoalíció pártjai között a biztonság- és védelempolitika területén jelentős nézeteltérések alakultak ki, a kormányalakításhoz vezető koalíciós alkudozások során születtek meg az egész kormányzati ciklust meghatározó alapvető megállapodások. Az évtized elején a honvédelmi reformmal kapcsolatos kérdések, később a biztonságpolitika alapvető kérdései kerültek előtérbe a dokumentumok vonatkozó részeiben.

A kormány által kiadott dokumentumok között fontos helyet foglalnak el a parlament számára készített jelentések, illetve az egyes kormánytagok jelentései. Az előbbiek közül érdemes megemlíteni az uniós csatlakozást megelőző időszakban összeállított jelentéseket az osztrák integrációs politika állásáról; de ebbe a körbe tartozott volna az osztrák biztonságpolitika lehetőségeit vizsgáló, 1998 első negyedévére várt ún. opciós jelentés (Der Bericht: Österreichs Sicherheit. Bericht über alle weiterführenden Optionen Österreichs im Bereich der Sicherheitspolitik) is, amelyet – bár elkészült – nem fogadott el a kormány. A külügyi és a védelmi tárca vezetőinek parlamenti felszólalásai mellett az évente benyújtott külpolitikai jelentéseket kell megemlíteni. Az évtized elejére Ausztria biztonságpolitikai környezetében végbement változásokat és azoknak a haderőreformra gyakorolt hatását összefoglaló, a védelmi miniszter által 1991 nyarán a kormány elé terjesztett jelentés (Bericht and die Bundesregierung. Sicherheitspolitisches Umfeld und Streitkräfteentwicklung) egészíti ki ezt a dokumentumkört. A védelmi költségvetés GDP-hez viszonyított arányát a stockholmi békekutató intézet, a SIPRI évkönyvei közlik; az osztrák gazdaságra vonatkozó alapvető adatokat az osztrák statisztikai évkönyv ismerteti.

Itt – illetve a parlamenti anyagok között – kellene megemlékezni a biztonságpolitika irányait megszabó (nemzeti biztonsági és védelmi stratégia, katonai stratégia, vagy védelmi fehér könyv műfajban született) stratégiai dokumentumokról is, azonban a vizsgált időszakot éppen ezek fájó hiánya jellemzi. Az 1975-ben törvénybe iktatott védelmi doktrínát, majd az annak alapján 1985-re elkészített honvédelmi tervet (Landesverteidigungsplan) csak a parlament által 2001-ben elfogadott biztonságpolitikai és védelmi doktrína, illetve annak (fehér könyv-szerű) elemző része váltotta fel; addig a – védelmi reformok által szüntelenül felülírt – honvédelmi terv volt érvényben. Az opciós jelentés 1998-as kísérlete talán változást hozhatott

volna e téren, de a politikai erők közötti nézeteltérések túl nagyok voltak ahhoz, hogy a parlament elfogadhasson egy – legkisebb közös többszöröst képviselő – stratégiai dokumentumot.

A pártok dokumentumai

A pártok nagyobb sikert mutathatnak fel alapdokumentumaik felújítása kapcsán. A kilencvenes években mindhárom hagyományos parlamenti párt modernizálta pártprogramját: az SPÖ 1978-as pártprogramját 1998 októberében cserélte le; a Néppárt 1972-es salzburgi programja az 1995-ös új alapprogram elfogadásával vesztette érvényét; az FPÖ pedig 1985 után 1997 októberében újította pártprogramját. A Zöldek, akik eredeti mozgalom-jellegüket csak lassan vetkőzték le (a tulajdonképpeni pártelnököt máig szövetségi szóvivőnek nevezik a szervezet alulról építkező, demokratikus jellegének érzékeltetésére), 1990-es „irányelveik" után csak 2001-ben alkották meg igazi, első pártprogramjukat, míg a – történelmi léptékben rövid parlamenti életű – Liberális Fórum máig 1994-es első és egyetlen pártprogramjára támaszkodik. A vizsgálat során igyekeztem – amennyire elérhetőek voltak – a választási programokat is figyelembe venni a pártok álláspontjainak felvázolásakor; valamint törekedtem a pártok által a kül- és biztonságpolitika témájában kiadott egyéb publikációk feldolgozására is.

Nemzetközi jogi és nemzetközi szervezetek által kiadott dokumentumok

Az osztrák biztonságpolitika tanulmányozásához elengedhetetlen a nemzetközi biztonsági szervezetek anyagainak ismerete. Ezek közül talán a legfontosabb az Európai Közösség/Unió. Az EU-s dokumentumok közül az alapszerződéseket (az Európai Uniót létrehozó maastrichti, valamint az azt módosító amszterdami szerződést), az Európai Tanács következtetéseit és egyéb, az Unió második pilléréhez tartozó határozatokat kell megemlíteni. Az uniós alapszerződéseket magyar nyelven Fazekas Judit közölte,[3] a biztonságpolitikai vonatkozású, a tárgyalt időszakra vonatkozó uniós anyagok egy részének fordítását pedig a Stratégiai Védelmi Kutatóhivatal által kiadott, Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai c. sorozat 2003-as első kötete tartalmazza. A többi uniós dokumentum az uniós intézmények honlapjain, valamint az EU hivatalos lapjában érhető el.

Az európai biztonság- és védelempolitika fejlődésében különleges szerep jutott a Nyugat-európai Uniónak (WEU). Az uniós biztonság- és védelempolitika kifejlődésével párhuzamosan megszűnt szervezet főbb dokumentumai a WEU honlapjáról tölthetők le, illetve kis

---

[3] Fazekas Judit, *Az európai integráció alapszerződései. A római, a maastrichti és az amszterdami szerződések – hatályos és összehasonlító szöveg*, Budapest: KJK-Kerszöv 2000

részük magyar fordításban elérhető egyrészt a már említett Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai I. kötetben, másrészt a Dunay Pál és Gazdag Ferenc szerkesztésében 1994-ben megjelent „Nyugat-európai Unió. Tanulmányok – dokumentumok" c. könyvben.

A NATO-t a kilencvenes évek elején megindult átalakulás átfogó európai biztonsági intézménnyé alakította, amelynek együttműködési fórumaiban Ausztria is részt vesz. A szövetség dokumentumai kapcsán szerencsés helyzetben vagyunk, hiszen a vizsgált évtizedre vonatkozó anyagait összegyűjtötte és két kötetben, magyarul kiadta a Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, a NATO információs és sajtóirodájával együttműködve („A változó NATO. Dokumentumok 1989-1994" és „NATO dokumentumok 1994-1999"). Ez a körülmény azért is üdvözlendő, mert a szövetség honlapja rendkívül nehezen használható a fontos dokumentumok (és bármiféle információ) felkutatására. Az Ausztriával a Békepartnerség keretében kötött egyéni partnerségi program az osztrák külpolitikai dokumentációban lelhető fel, a csapatok jogállásáról kötött egyezmény (SOFA) – mivel a parlament is szentesítette – a parlament anyagai között található.

Az EBEÉ/EBESZ dokumentumai ellenben kitűnően, több nyelven kereshetők a szervezet internetes oldalain. Magyarul néhányat ezek közül a Dunay Pál és Gazdag Ferenc által szerkesztett, a Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet által kiadott 1995-ös „A helsinki folyamat: Az első húsz év" tanulmánykötet függelékében olvashatunk.

Szakirodalom

A témát feldolgozó szekunder források egyik jellemzője, hogy – természetesen a nemzetközi helyzetben és az európai biztonságban bekövetkezett változások vagy az európai integráció bemutatásához felhasznált, általános szakirodalmat nem számítva – szinte kizárólag osztrák eredetű, és még az Egyesült Államokban vagy Németországban megjelent kiadványok szerzői és szerkesztői is túlnyomórészt osztrák kutatók. A nemzetközi érdeklődés hiánya valószínűleg a semlegesség mint biztonságpolitikai opció érdekességének hanyatlásával függ össze; a semlegességi politikát követő kis államok elveszítették a hidegháború idején élvezett különleges jelentőségüket, és beolvadtak a dinamikusan változó európai biztonsági rendszerben helyüket kereső más, kis és közepes államok csoportjába. Az egyetlen szempont, ami mégis felkeltette irántuk az érdeklődést az évtized második felében, az a semleges tagállamoknak az Európai Unió keretében kialakulóban lévő európai biztonság- és védelempolitikához való viszonya volt, hiszen attól lehetett tartani, hogy az uniós tagként is megtartott semlegességük megaka-

dályozza az integráció előrehaladását ezen a politikaterületen. Bár a kérdésről Ausztriában jelentős irodalom született, nemzetközi szinten ez nem vezetett az osztrák biztonságpolitikával kapcsolatos kutatások elszaporodásához. (Az északi semlegesek esetében érdekes módon kedvezőbb a helyzet; elég csak a finn külügyi intézet és a berlini Institut für Europäische Politik együttműködésében indított hatalmas, a CFSP északi dimenziójával foglalkozó kutatási projektre gondolnunk. Igaz, a nemzetközi kutatások az északiak esetében is jórészt helyi indíttatásúak.)

A szakirodalom másik jellemzője a nemzetközi jogi megközelítés elburjánzása a történeti vagy politikaelméleti módszerek rovására. Ez jórészt a hidegháborús időszak öröksége, amikor a nemzetközi mozgástér, a semlegességből adódó lehetőségek felmérésére a kül- és biztonságpolitika folyamatosan a semlegesség nemzetközi jogi értelmezését tartotta szem előtt. A külügyminisztérium nemzetközi jogi szekciója egyfajta augurtestületként működött, értelmezéseivel megszabva a külpolitikai mozgásteret vagy – éppen ellenkezőleg – a külpolitikai törekvéseknek megfelelően hajlítva a semlegesség értelmezését. Mivel az osztrák biztonságpolitika elsődleges referenciapontját a semlegesség adja, az elemzések nagy része abba a hibába esett, hogy jogi nézőpontból vizsgálta a biztonságpolitikai fejleményeket, miközben e formális keretrendszer és a politikai valóság között egyre nagyobbra nyílt az olló. A nemzetközi jogi „iskolához” (amely távolról sem képvisel egységes álláspontot az osztrák biztonságpolitika értelmezésében) sorolhatók az osztrák biztonságpolitika olyan neves kommentátorai, mint pl. Felix Ermacora, Stefan Griller, Waldemar Hummer, Hanspeter Neuhold, Manfred Rotter és Karl Zemanek.

További sajátossága a másodlagos forrásanyagnak az elméleti megközelítés alulreprezentáltsága. A bipoláris világrend megszűnését, a kilencvenes évek folyamatait és az azokból kialakuló globális és európai biztonsági rendet értelmezve a politikatudomány nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó része számos elméletet és modellt dolgozott ki. Ennek lecsapódása az osztrák szakirodalomban meglehetősen szegényes; egyedül Heinz Gärtner, az osztrák külügyi intézet kutatója tett (és tesz) kísérletet ennek az elméleti munkásságnak a meghonosítására és felhasználására – legjobb példa rá 1997-ben megjelentetett, „Modelle europäischer Sicherheit” c. könyve. A módszertani monotóniát számos munkájában, politikaelméleti és közgazdasági nézőpontok bevonásával igyekezett megtörni Paul Luif. A szakirodalom e hiányosságához – az előzőekben említett sajátosságokhoz hasonlóan – szintén vonható párhuzam a gyakorlatban: a kül- és biztonságpolitikát keretező stratégiai dokumentumok hiánya válaszolni látszik e gyengeségre.

Az osztrák kül- és biztonságpolitika vizsgálatában és értelmezésében érdemeket szerzett kutatóhelyek közül elsőként a Bruno Kreisky indítványára alapított osztrák külügyi intézetet (Österreichisches Institut für Internationale Politik, ÖIIP) érdemes megemlíteni. Kutatói közül az intézetet vezető Othmar Höll, illetve Heinz Gärtner és Paul Luif foglalkoztak behatóan a vizsgált témával; utóbbi az osztrák Európa-politika legnevesebb szakértője. Kifejezetten biztonság- és védelempolitikával foglalkozik a bécsi védelmi akadémia (Landesverteidigugsakademie, LVAK) stratégiai tanulmányok intézete; a témával foglalkozó legismertebb munkatársai az intézet igazgatója, – a leginkább az 1945 utáni időszakra vonatkozó hadtörténeti munkáival kitűnő – Erwin Schmidl, az osztrák biztonságpolitika és a NATO, illetve az EU kapcsolatát többször feldolgozó Gunther Hauser, vagy az európai kül- és biztonságpolitikai kutatásai mellett a katonaszociológiában is jó nevet szerzett Franz Kernic. A védelmi minisztérium védelempolitikai részlegének keretében is létezett egyfajta kutatói kapacitás, legutóbb egy biztonságpolitikai hivatal (Büro für Sicherheitspolitik) formájában, a védelempolitikai döntéshozatal támogatása érdekében. A hivatalt vezető Erich Reiter különösen a NATO-problematikát vizsgálta a kilencvenes években, Gustav Gustenau pedig az uniós biztonság- és védelempolitika osztrák vonatkozásairól készített tanulmányokat.

Monográfiák, tanulmánykötetek

A téma vizsgálatához felhasználható monográfiák közül kiemelkedik az innsbrucki egyetem professzorának, Michael Gehlernek a második köztársaság külpolitikájáról írt (a teljes, 1945 és 2005 közötti időszakot feldolgozó) kétkötetes munkája (Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts). A 2005-ös jubileumi évben megjelentett, csaknem 1300 oldalas monográfia hatalmas mennyiségű forrást mozgatott meg, azonban terjedelme miatt még kézikönyvként is nehézkesen használható, szinte maga is kisebb monográfiák halmaza. Amellett, hogy valóban „hiánypótló” munkának tekinthető, külön érdeme az osztrák külpolitika periodizációja és csomópontjainak részletes elemzése. Érdeme egyben hibájának is tekinthető, hiszen Gehler könyve egyrészt – a hatalmas forrásanyag miatt – túlságosan narratív jellegű, és adós marad az elemzéssel; másrészt helyenként külpolitikai fordulópontok részletesen kidolgozott leírásainak sorozata marad (ezt mintegy elismeri a második kötet végén található, az osztrák „külpolitikák” mérlegét megvonó, valamiféle szintézis megteremtését megkísérlő fejezet). Tekintettel a feldogozott téma időbeli (és egyéb) kiterjedtségére és a források mennyiségére, a fenti hibák elkerülhetőek lettek volna más módszertani megközelítést alkalmazva.

Érdemes megemlékezni az 1997-ig három kiadást megért, majd 2006-ban átdolgozva kiadott, a második köztársaság politikai rendszerét bemutató kézikönyvről (Politik in Österreich. Das Handbuch). Bár spektruma kétségtelenül túl széles vizsgálatunk tárgyához képest, ez a kézikönyv tartalmazza a salzburgi egyetem tanárának, Anselm Skuhrának azt a tanulmányát, amely – rövid terjedelme ellenére – talán a legkompaktabb, ugyanakkor legegységesebb áttekintését adja az 1945 utáni osztrák biztonságpolitikának. A tanulmány ismerteti az osztrák biztonságpolitikát meghatározó tényezőket, és kitűnő elemzését adja a főbb folyamatoknak. Hasonlóan egy tanulmány emelkedik ki abból a – 2002-ben a Nomos kiadónál megjelent – kötetből, amelyet Werner W. Ernst és Franz Kernic szerkesztett az osztrák biztonság- és védelempolitika átalakulásáról (Öffentliche Meinung und europäische Sicherheitspolitik. Österreichs Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Umbruch). A bíztató alcím ellenére a mindössze négy írást összegyűjtő kötetben csak két munka foglalkozik az osztrák biztonságpolitikával, ezek közül Elisabeth Kernic remek tanulmánya a legfontosabb – osztrák és nemzetközi – stratégiai és politikai dokumentumok alapján foglalja össze az osztrák biztonság- és védelempolitika alapjait. Bár Kernic írása nem annyira elemzi a dokumentumokat, mint inkább egymás mellé állítva bemutatja őket (a következtetések levonását az olvasóra bízva), a – stratégiai dimenzióban már említetten sivár – osztrák dokumentumanyag átfogó összevetése mégis értékessé teszi a tanulmányt.

A kifejezetten biztonságpolitikai irányú, valamennyire is átfogó jellegre törekvő írások nyomában jutunk el a Michael Gehler, Anton Pelinka és Günter Bischof által szerkesztett, az osztrák uniós tagság mérlegét adó 2003-as tanulmánykötetig (Österreich in der Europäischen Union. Bilanz seiner Mitgliedschaft). A kötet részben még a 2000-es uniós szankciók hatása alatt született, így több tanulmány reflektál a problémára, különösen az Ausztria egyes uniós tagállamok általi megítélésével foglalkozó fejezetekben. A terjedelmes tanulmánykötet első fejezetei az osztrák tagság történeti és (ismét) jogi alapjaival, a tagság belpolitikai vonatkozásaival, illetve a biztonságpolitikai perspektívákkal foglalkoznak. Az utóbbi, harmadik fejezetben Paul Luif a szövetségen kívüli tagállamok szerepét vizsgálja az uniós kül- és biztonságpolitika keretében; Waldemar Hummer az EU második pillérén belül alakuló biztonság- és védelempolitikát elemzi; Heinrich Schneider pedig az EU-tagságra vetítve ad összefoglalót az osztrák biztonságpolitikáról. Anselm Skuhra már említett tanulmányai mellett Heinrich Schneidernek ez az írása ad történeti jellegű áttekintést az osztrák biztonságpolitika fejlődéséről, igaz, csak az uniós tagság óta eltelt intervallumot vizsgálva. Nem maradhat említetlen Schneider egy másik, témánk szempontjából jelentős munkája, az Erich Reiter által szerkesztett – 1997-2003 között hét évfolyamot megélt – nemzetközi biztonságpolitikai évkönyvben

(Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik) megjelent 1999-es tanulmánya, amelyben az opciós jelentés kudarcának történetét ismertette. A terjedelmes tanulmány az opciós jelentés történetét a biztonságpolitikai vita szélesebb keretében tárgyalta, a belpolitikai dimenziót is feltárva.

A jelentősebb monográfiák közül nem lehet kihagyni Paul Luif 1995-ös könyvét az Európai Unió északi bővítésének politikai vonatkozásairól (On the Road to Brussels. The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union). Ausztria, Finnország és Svédország EU-csatlakozását a szerző a közös kül- és biztonságpolitika szemszögéből vizsgálja; egy integrációelméleti bevezető után az EFTA-államok csatlakozási kérelmének politikai és gazdasági motivációit és történetét ismerteti, majd az érintett országok semlegességi politikáinak és az unió politikai együttműködés fejlődésének viszonyát elemzi. A kötet módszertani érdekessége az a vizsgálat, amely – az „északi" csatlakozók és az Unió külpolitikai dimenzióban tapasztalható közeledésének mérésére – az egyes országoknak az ENSZ Közgyűlésében leadott szavazatai közötti konvergenciát dokumentálja. Ezt a monográfiát Paul Luif egy évtizeddel később egy többszerzős kötettel folytatta (Österreich, Schweden, Finnland. Zehn Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union, 2007), amely az 1995-ben csatlakozott államok uniós tagságának első tíz évét dolgozta fel. A többi szerző bevonását a kötetnek a tagság által az érintett országok jogrendszerére és gazdaságára gyakorolt hatásait vizsgáló fejezetei teszik indokolttá.

Sorozatok, periodikák

A tanulmánykötet és a folyóirat közötti átmenetet képviseli a New Orleans-i egyetem osztrák központjának gondozásában megjelenő Contemporary Austrian Studies sorozat, amelyet – időnként másokkal együttműködésben – Günter Bischof és Anton Pelinka szerkeszt. A kötet 1993 óta évente jelenik meg; megjelenése és tematikus jellege inkább tanulmánykötetre, bizonyos állandó elemei (recenziók, újabb osztrák történések krónika-szerű ismertetése) inkább folyóirathoz teszik hasonlatossá. A sorozatból témánk szempontjából különösen az Európa-politikával foglalkozó 1. és 10., valamint a semlegesség kérdését vizsgáló 9. kötet érdekes; az érdekesebb tanulmányok szerzőinek nagy részét a fentiekben már megneveztük.

Fontos tanulmányok vagy monográfiák jelentek meg az osztrák külügyi intézet által kiadott, az intézet korábbi székhelyéről (talán a Chaillot Papers mintájára?) – a megjelenés nyelvétől függően – elnevezett Laxenburg Papers / Laxenburger Internationale Studien című sorozataiban. Paul Luif fent említett On the Road to Brussels monográfiája az angol nyelvű,

Heinz Gärtner már szintén említett írása a német nyelvű sorozatban jelent meg. Kisebb munkák az intézet ÖIIP Arbeitspapier sorozatában is napvilágot látnak.

A bécsi védelmi akadémia sorozatában, illetve ezen belül a stratégiai tanulmányok intézetének kiadványai között számos, az osztrák biztonságpolitika kérdéseivel foglalkozó tanulmány jelent meg. A védelmi minisztérium kutatórészlege Beiträge zur Sicherheitspolitik címmel adta ki elemzéseit; mindkét sorozat, valamint az akadémia és a minisztérium egyéb kiadványai (bár nem teljes körűen) hozzáférhetők a minisztérium honlapjának publikációs gyűjteményében.

Az osztrák szakfolyóiratok közül a hidegháború időszakában rendszeresen publikált külpolitikai jellegű írásokat az osztrák politikatudományi társaság lapja, az Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (pl. Paul Luif vagy Helmut Kramer cikkeire jelen dolgozat is támaszkodik). A kilencvenes években már csak nagyon ritkán kerültek az – utóbb leginkább tematikus számokban megjelenő – folyóirat hasábjaira kül- és biztonságpolitikai témák. A szakfolyóiratok közül még 1983-ban megszűnt a külügyi társaság által 1960-tól kiadott Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik. Történeti, külpolitikai és gazdasági témákban, osztrák és közép-európai fókuszban közöl esszéket az 1973 óta Paul Lendvai irányítása mellett negyedévente megjelenő Europäische Rundschau, amelynek 1990-ben indított magyar nyelvű kiadása, az Európai Szemle 2008-ban szűnt meg. A biztonság- és védelempolitika területén értékes – általában a tudomány és az ismeretterjesztés határán álló – cikkeket jelentet meg az osztrák Bundesheer lapja, az Österreichische Militärische Zeitschrift, de érdemes támaszkodni a Truppendienst című katonai szaklapra is.

Sajtóanyag

Az osztrák napilapok közül kutatásaim során az általam legmegbízhatóbbnak tartott konzervatív kötődésű *Die Presse* és a liberális-baloldali *Der Standard* lapokat használtam fel. Mindkét lap kitűnő kül- és biztonságpolitikai szakértőket foglalkoztat; a Die Presse neves külpolitikai kommentátora, Andreas Unterberger egy évtizedig a lap főszerkesztőjeként dolgozott, és egyik kiemelkedő (általában a néppárti fősodorhoz közelálló) alakja volt a semlegességről folytatott közéleti vitának; Otmar Lahodynsky az osztrák Európa-politika elemzésében szerzett érdemeket. A Der Standard szerzői közül az osztrák biztonság- és védelempolitikát jól ismerő Conrad Seidl nevét érdemes megemlíteni. A két lap mellett a profil c. hetilap emelkedik még ki az osztrák közéleti folyóiratok mezőnyéből; ennek hasábjain –többek között –

Georg Hoffmann-Ostenhof külpolitikai, Peter Michael Lingens pedig védelempolitikai témákat boncolgatott gyakran.

Magyar nyelvű szakirodalom

Viszonylag szerény mennyisége miatt a magyar nyelvű szakirodalmat érdemesebb valamivel szélesebb nézőpontból (a vizsgált témát tágabban értelmezve) és az előzőektől eltérő felosztásban bemutatni. Reményeink szerint a fejezet szerény körképet adhat az Ausztria 1945 utáni történetére vonatkozó magyar szakirodalmi termésről.

A forráskiadványok körében az Ausztriára vonatkozó nemzetközi jogi és egyéb nemzetközi dokumentumok már említett lelőhelyein kívül Gecsényi Lajos 2000-ben levéltári forrásokat adott ki az 1956 utáni osztrák–magyar kapcsolatok tárgyában, majd 2007-ben az 1945 utáni időszakra vonatkozóan.[4]

Ausztria történetét feldolgozó általános munkaként újabban Erich Zöllner (először 1961-ben kiadott) könyvének fordítása jelent meg az Osiris Kiadónál 1998-ban.[5] Mivel a fordítás egy 1990-es kiadás alapján készült, a XX. századi osztrák történelmet tárgyaló rész – a korszakhatárnak semmiképpen sem tekinthető – 1988. évben befejeződik. Hasonlóan áttekintő jellegű munka a két éve kiadott, zsebkönyv-formátumú Vocelka-féle Ausztria története – a fordításhoz sajnálatos módon a szerzőnek nem a 2000-es, standard méretű osztrák történetét választotta a kiadó.[6] Ezeknél még mindig ismertebb Kerekes Lajos könyve, amely az ország 1918 utáni történetével foglalkozik; az első, 1966-ban megjelent kiadás még csak 1955-ig vázolta Ausztria történetét, az 1984-es kiadás már 1978-ig vizsgálódott.[7]

A hidegháború időszakában – az 1956-os vonatkozások miatt meglepő módon – több munka is foglalkozott a semlegesség kérdésével.[8] Ezek általában a semlegesség nemzetközi jogi és történeti előzményeit, illetve négy európai semleges állam kül- és biztonságpolitikáját foglalták össze (kivétel közülük Kanyó András fegyveres semlegességről írt könyve, amely Írország védelempolitikáját is tárgyalja), nem is ügyetlenül. A semlegesség mint biztonságpolitikai opció megjelenése a Varsói Szerződés felbomlása körüli időszakban a kérdéssel foglal-

---

[4] Gecsényi Lajos (szerk.), *Iratok Magyarország és Ausztria kapcsolatainak történetéhez 1956-1964*, Budapest: Magyar Országos Levéltár 2000; uő., *Iratok Magyarország és Ausztria kapcsolatainak történetéhez 1945-1956,* Budapest: Magyar Országos Levéltár 2007

[5] Erich Zöllner, *Ausztria története*, Budapest: Osiris 1998

[6] Karl Vocelka, *Ausztria története*, Budapest: Corvina 2006 (Tudástár – GEO könyvek)

[7] Kerekes Lajos, *Ausztria története 1918-1955*, Budapest: Akadémiai Kiadó 1966; uő., Ausztria hatvan éve 1918-1978 (Karl Rennertől Bruno Kreiskyig), Budapest: Gondolat 1984

[8] Kanyó András, *Semlegesek fegyverben*, Budapest: Zrínyi 1976; Szabó János, *Fegyveres semlegesség*, Budapest: Zrínyi 1985; Szirtes I. János, *A semlegesség Európában. Elmélkedés egy státusról*, Budapest: Kossuth 1988

kozó cikkek megjelenéséhez vezetett, különösen a katonai folyóiratokban.[9] Ez az érdeklődés később lankadt; a kilencvenes évek második felében Ujj András vizsgálta egy tanulmányában a semlegesség helyzetét a nemzetközi változások és az európai integráció tükrében, illetve a Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja adott ki egy gyűjteményes kötetet a semlegességről.[10] Az utóbbiban Szelestey Lajos (akkor a Magyar Rádió bécsi tudósítója) készítette az Ausztriára vonatkozó részt, amelynek nagy részét egy, az opciós jelentést megelőző belső vitát áttekintő kronológia foglalja el.

A külpolitika és az osztrák nemzeti identitás kölcsönhatását elemzi Kiss J. László 2003-as tanulmánya, amely kitekint a közép-európai együttműködés kérdésére is.[11] Általános Európa-politikai összefoglalóként használható Koncz János 2006-ban megjelent írása az Európai Műhelytanulmányok sorozatban; bár esetünkben a munka használhatóságából valamennyire levon az, hogy a külpolitikai vonatkozásokat egyszerűen az osztrák külügyminisztérium évkönyve alapján taglalja.[12] Ausztria EU-tagságának értékelését adja Kőrösi István tanulmánya a Kiss J. László által szerkesztett, az uniós tagállamok európai integrációs történetét felölelő, már két kiadást megért kötetben.[13] Az osztrák külpolitikának a második világháborútól az uniós csatlakozásig ívelő történetét vázolta fel Maruzsa Zoltán doktori disszertációja, amelyet az Eötvös József Főiskolai Kiadó 2007-ben megjelentetett.[14] A könyv különös értékét az adja, hogy Michael Gehler hatalmas monográfiájának megjelenéséig az osztrák külpolitikának még Ausztriában sem volt átfogó, monografikus feldolgozása.

---

[9] Pl. Molnár István – Szternák György, A semlegesség feltétele és lehetősége, Honvédelem 1990/1, 24-31; Kiss Zoltán: Illúzió vagy realitás? Gondolatok Magyarország semlegességéről, *Honvédségi Szemle* 1990/2, 37-42; Kuti György – Szántó Imre, Gondolatok egy semleges Magyar Köztársaság honvédelmének kérdéseiről, *Honvédségi Szemle* 1990/4, 32-41 és Stefancsik Ferenc válasza uo. 1990/, 68-71; Szternák György Mihály, A Magyar Köztársaság semlegessége kérdésének vizsgálata az európai biztonság rendszere kialakításának folyamatában, *ZMKA Akadémiai Közlemények* 1990/163, 45-63; Bognár Károly, Semlegesség? Elnemkötelezettség? NATO-tagság? *Társadalmi Szemle* 1991/8-9, 77-84

[10] Ujj András, *A semlegesség tartalom- és formaváltozásai*, Budapest: SVKI 1996 (Védelmi Tanulmányok 14.); *Semlegesség. Illúziók és realitás*, Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja, h.n. é.n.[Budapest 1997]

[11] Kiss J. László, A birodalomtól az integrált kisállamig. A „német nemzettől" az osztrák nemzetig az EU-ban, In: uő. (szerk.), Nemzeti identitás és külpolitika Közép- és Kelet-Európában, Budapest: Teleki László Alapítvány 2003, 33-89; uő., *Globalizálódás és külpolitika. Nemzetközi rendszer és elmélet az ezredfordulón*, Budapest: Teleki László Alapítvány 2003, 249-98; uő., *A birodalomtól az integrált kisállamig. Az osztrák semlegesség és az európai integráció*, Budapest: SVKK 2004 (Védelmi Tanulmányok 54.)

[12] Koncz János, *Ausztria érdekérvényesítése az Európai Unióban – Magyarországról nézve (Eredmények – tendenciák – következtetések)*, Európai Műhelytanulmányok 2006/111

[13] Kőrösi István: Ausztria új szerepe: közép-európai állam az Európai Unióban, In: *Közösségi politikák – nemzeti politikák. A Tizenötök EU-rópái.* Budapest: BKE Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék 1997, 407-439; uő., Ausztria új szerepe: közép-európai állam az Európai Unióban, In: Kiss J. László (szerk.), *A Tizenötök Európái. Közösségi politikák – nemzeti politikák*, Budapest: Osiris 2000, 509-43; uő.: Ausztria új szerepe: közép-európai államként ismét az európai centrumban, In: Kiss J. László (szerk.), *A Huszonötök Európái*, Budapest: Osiris 2005, 550-588

[14] Maruzsa Zoltán Viktor, *Az osztrák külpolitika a szövetséges megszállástól az európai integrációig (1945-1995)*, Baja: Eötvös József Főiskolai Kiadó 2007

1. Az osztrák kül- és biztonságpolitika 1989-ig

1.1. Az osztrák semlegesség alapjai

Ausztria szuverenitásának helyreállításához, azaz az államszerződés megkötéséhez vezető áttörést a szovjet álláspont változása jelentette. Először 1955 februárjában Molotov külügyminiszter célzott arra, hogy a Szovjetunió nem feltétlenül kötné az osztrák államszerződés megkötését a német kérdés rendezéséhez. Ez utat nyitott a két fél közötti további tárgyalásokhoz, amelyek eredményeként 1955. április 15-én megszületett a moszkvai memorandum. Ebben az osztrák kormány képviselői kötelezettséget vállaltak egy nyilatkozat kiadására olyan formában, amely Ausztriát nemzetközileg kötelezi arra, hogy svájci minta alapján örökös semlegességet gyakoroljon; ezt a nyilatkozatot a kormány a parlament elé fogja terjeszteni, valamint megteszi a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy nemzetközileg is elismertesse a parlament által elfogadott dokumentumot, és a négy nagyhatalomhoz folyamodik majd az osztrák államterület épségének és sérthetetlenségének garantálása érdekében. A szovjet fél késznek mutatkozott az államszerződés haladéktalan aláírására, és egyetértett azzal, hogy a négy nagyhatalom kivonja csapatait Ausztria területéről az államszerződés hatálybalépése után, legkésőbb az év végéig.

Május elején a négy megszálló hatalom nagykövetei megállapodtak a Moszkvában kötött megállapodás eredményeinek elfogadásáról. A május 15-én aláírt államszerződés nem tartalmazott utalást Ausztria örökös semlegességére annak érdekében, hogy valóban önkéntesnek tűnjön a semlegesség vállalása. Emiatt a semlegességről szóló alkotmányos törvényt is csak az utolsó külföldi katona távozta után fogadta el a parlament; igaz, a törvényhozás egy – egyhangú döntéssel hozott – határozatában már június 7-én (tehát a megszállás időszakában) kinyilvánította az osztrák állam örökös semlegességét.[15] E parlamenti határozat az örökös semlegesség kinyilvánításának céljaként a függetlenség kifelé irányuló biztosítását, az ország területi épségének védelmét és a belső rend és nyugalom fenntartását jelölte meg. Fontos eleme a határozatnak, hogy a parlament kijelentette: Ausztria más államokkal fenntartott kapcsolataiban az ENSZ alapokmányában foglalt elvekhez tartja magát, és késznek és képesnek nyilvánítja magát arra, hogy az alapokmányból eredő kötelezettségeket vállalja és betartsa. A parlament felszólította a kormányt, hogy terjesszen elő egy, a semlegességet szabályozó alkotmányos törvényt, és tegyen meg mindent az osztrák ENSZ-tagság elérése érdekében.

[15] L. Gerald Stourzh, *Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945-1955*, Wien: Böhlau 1998, 87

A semlegességről szóló alkotmányos törvény[16] elfogadására aztán október 26-án került sor (ez, érdekes módon, egyben az osztrák nemzeti ünnep dátuma is). A törvény rövid szövegének első cikkelye szerint Ausztria kinyilvánítja örökös semlegességét, amelyet minden rendelkezésére álló eszközzel meg fog védeni. Ennek érdekében nem fog belépni katonai szövetségekbe, és nem fogja engedélyezni, hogy más államok katonai támaszpontokat létesítsenek területén.

A kormány 1955. november 14-én értesítette a törvény elfogadásáról és kérte fel a semlegesség elismerésére mindazon államokat, amelyekkel diplomáciai kapcsolatban állt, összesen 64-et. Az értesítettek egy része írásban (a négy nagyhatalom pl. egyeztetett jegyzékben), más részük hallgatólagosan (azaz a tiltakozás mellőzése révén) ismerte el Ausztria semlegességét.[17]

1.1.1. A semlegesség svájci mintája

Érdemes áttekinteni a mintául választott Svájc semlegességi gyakorlatát. Mivel az állandó semlegesség nem – illetve csak korlátozottan – nyert szabályozást a nemzetközi jogban, és alapját inkább a gyakorlat, semmint kodifikált jogi normák adják, az osztrák semlegesség megvalósítását a mintául választott svájci modell mindenkori értelmezése határozta meg. Mivel az „értelmezés" gyakran szubjektív műfaj, az osztrák kül- és biztonságpolitika alakításának kísérőjelenségeként, amolyan „udvari jós" minőségben folyamatosan jelen voltak nemzetközi jogászok.

A nemzetközi jog kézzelfogható formában csak a hagyományos, alkalmi semlegességből eredő követelményeket fogalmazza meg: az 1907-ben kötött V. hágai egyezmény a szárazföldi háború, a XIII. hágai egyezmény pedig tengeri háború esetére rögzíti a semleges államok (és személyek) jogait és kötelességeit.[18]

A svájci uralkodó semlegességi gyakorlatot Rudolf Bindschedler, a svájci kormány politikai részlegéhez (minisztériumához) tartozó jogi szolgálat vezetője foglalta össze 1954 novemberében egy nem kötelező érvényű, irányelvek formájában megfogalmazott dokumentumban.[19] Ennek alapján az örökös semlegességnek három fő követelménye van: a semleges állam nem kezdhet háborút; köteles megvédeni semlegességét, illetve függetlenségét; vala-

[16] BGBl. 211/1955

[17] Stourzh, i.m. 565

[18] L. Hans Mayrzedt – Waldemar Hummer, *20 Jahre österreichische Neutralitäts- und Europapolitik (1955-1975). Dokumentation*, TBd. 1, Wien: Braumüller 1976, 29-41

[19] Idézi: Alfred Verdross, *Die immerwährende Neutralität Österreichs*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1980, 38-43

mint be kell tartania az ún. *másodlagos kötelezettségeket* (utóbbiakat „Vorwirkungen", azaz „előzetes – már békeidőben érvényes – hatások" néven is említik). A másodlagos kötelezettségek lényege az, hogy a semleges államnak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy ne sodródjon háborúba, illetve semmi olyasmit nem tehet, ami egy háborúban való részvételét eredményezné. Azaz nem állhat ki más államok között konfliktus esetén valamelyik fél mellett; semlegességi politikát kell folytatnia, amelynek alakítása azonban saját belátásán múlik. A másodlagos kötelezettségek politikai, katonai és gazdasági téren jelentkeznek.

A *politikai semlegesség* azt jelenti, hogy az örökösen semleges országnak úgy kell alakítania külpolitikáját, hogy ne sodródjon háborúba, azaz pl. nem köthet olyan szerződéseket, amelyek háborúra kötelezhetnék (kölcsönös védelmi szövetségeket, kollektív biztonsági egyezményeket stb.) Az egyes állampolgárokat ugyanakkor nem kötik a semlegességből eredő kötelezettségek, így pl. nem jelenthetik a sajtószabadság csorbítását. A semleges országnak jogában áll viszont jószolgálatokat vagy közvetítői közreműködést felajánlani, amennyiben a konfliktusban érintett valamelyik fél nem értékeli azt ellenséges lépésnek. A *katonai semlegesség* kizárja katonai egyezmények kötését más államokkal. A *gazdasági semlegesség* értelmében az örökösen semleges ország nem köthet vám- vagy gazdasági uniót egy másik állammal, mert ebben az esetben bizonyos mértékben politikai szempontból is kockáztatná függetlenségét.

Háború esetén az ad hoc semlegesség szabályai érvényesek. Ide tartozik a hadviselő felek bármelyike elleni ellenséges cselekmények, a csapatszállítások, a felségjogok átengedésének tilalma, valamint a semleges állam területi sérthetetlenségének megőrzése. Gazdasági szempontból ilyenkor a harcoló feleknek nyújtott pénzügyi támogatás, illetve fegyver- és lőszerszállítások tilalma lép életbe. Ezen kívül a semleges államnak jogában áll a harcban álló felekkel kereskedni, amennyiben nem részesíti valamelyik felet különleges, jelentős gazdasági előnyben.

Mindezen szabályok restriktív módon értelmezendők, azaz bármi, amit a semleges állam ezen felül – politikai megfontolásokból – tesz, nem jogi kötelezettségeinek végrehajtásának minősül.

1.1.2. Az osztrák semlegesség sajátosságai

A lakonikus semlegességi törvényen kívül az osztrák semlegesség körének vizsgálatában még a semlegességi törvény előterjesztéséhez csatolt magyarázatokra, illetve Raab kancellárnak a

törvényről való szavazás előtt a parlamenthez intézett nyilatkozatára támaszkodhatunk.[20] Az előterjesztés az örökösen semleges állam kötelességeként a következőket sorolta fel: meg kell védenie államterületét külső támadással szemben minden rendelkezésre álló eszközzel; a semleges állam nem vállalhat olyan kötelezettséget, amely háborúba sodorhatná, ezért nem léphet be katonai szövetségekbe, és nem engedélyezheti, hogy más államok katonai támaszpontokat létesítsenek területén; háborúk esetén a semlegességi jog szabályai érvényesek. A kormány tehát a fegyveres semlegesség koncepcióját terjesztette elő. A fenti kötelezettségeken túl a kormány szerint az örökösen semleges állam nemzetközi jogi lehetőségei nem korlátozottak.

Amint a parlament június 7-i határozata is említette az ENSZ Chartát, illetve összekapcsolta a semlegesség és az ENSZ-tagság kérdését, úgy az előterjesztés is teljesen összeegyeztethetőek látja a semlegességet és a nemzetközi szervezetekhez (különösen az ENSZ-hez) való tartozást. Érvelése szerint „[a]z államok egyre inkább erősödő kölcsönös kapcsolatai gazdasági, szociális, kulturális és humanitárius téren egyenesen lehetetlenné teszik egy állam számára, hogy elzárkózzon ezektől a nemzetközi kapcsolatoktól.” Bár Ausztria ENSZ-tagságát a nagyhatalmak támogatták (az ország 1955. december 14-én lett a szervezet tagja), a svájci értelmezés szerint – mint azt a kollektív biztonsági egyezmények tilalma mutatja – az ENSZ-tagság nem volt összeegyeztethető az örökös semlegességgel. Osztrák részről azonban úgy látták, hogy az ENSZ röviddel az osztrák semlegességről történő értesítések kiküldése után, tehát az ország különleges helyzetének tudatában fogadta tagjai közé Ausztriát, azaz joggal számíthatnak arra, hogy az ENSZ nem kötelezi majd az országot a semlegességgel nem összeegyeztethető szankciók (51. cikkely) végrehajtására.[21]

Az előterjesztés másik érdekes pontja a nagyhatalmi garancia kérdése volt. Amint azt a moszkvai memorandum előrevetítette, a kormány valóban igyekezett területi épségének garantálására bírni a négy nagyhatalmat, amit végül nem sikerült elérnie. Svájc semlegességét ugyanakkor a bécsi kongresszus 1815-ben garantálta, és a versailles-i békeszerződés 1919-ben megerősítette. Ausztria nem kapott garanciát a nagyhatalmaktól, bár egyes vélemények szerint 1956-ban az Egyesült Államok kiadott egy ilyen értelmű nyilatkozatot. Amikor november 6-án ugyanis az a hír terjedt el, hogy a Szovjetunió be fog vonulni Ausztriába, Dulles külügyminiszter kijelentette: az Egyesült Államok a semleges Ausztria területi integritásának és

[20] Mayrzedt – Hummer i.m. 88-95 és 96-101
[21] Verdross i.m. 56-64

szuverenitásának megsértését célzó minden kísérletet a béke elleni súlyos fenyegetésként fog értékelni. Ez azonban nem tekinthető hivatalos garancianyilatkozatnak.[22]

A kormány előterjesztése szerint az egyes állampolgárok szellemi és politikai szabadságát (különösen a sajtószabadságot és a szabad véleménynyilvánítás jogát) az állam örökös semlegessége nem érinti, mivel a semlegesség csak az államot, nem az egyes polgárt köti.

Raab kancellár beszéde és a kormány-előterjesztés szövege, a tartalmi elemek és a szövegezés világosan mutatja, hogy az osztrák politikusok pontosan ismerték a svájci semlegesség alapelveit. Annak ellenére azonban, hogy folyamatosan a svájci példára hivatkoztak, egyrészt tagadták a semlegesség tartalmának a fegyveres semlegességen való túllépését, másrészt határozottan összeegyeztethetőnek tartották azt az ENSZ-tagsággal. A nagyhatalmak részéről hasonló furcsaságnak tekinthető (jogilag, nem politikailag) a semlegesség garantálásától való elzárkózás. Ezek alapján arra következtethetünk, hogy a svájci példa érvényességét egyik fél sem tekintette abszolútnak, azaz kezdettől fogva az adott körülményeknek és politikai igényeinek megfelelően értelmezhette.

1.2. Az osztrák külpolitika

Az osztrák külpolitika két alapvonását az ország semleges státusza és kisállami stratégiák követése adta; a nemzetközi feltételek függvényeként e két tényező határozta meg a külpolitika alakítását.[23] E külpolitika sikerét az mutatja, hogy nagyjából a nyolcvanas évek közepéig képes volt Ausztria nemzetközi mozgásterének bővítésére.

Az ország az állami szuverenitás és függetlenség 1955-ös visszaállítása előtt is elkönyvelhetett bizonyos sikereket külpolitikai téren. Ezek közül a legfontosabb, hogy Ausztria bekerült a Marshall-terv kedvezményezettjei közé, sőt, az egy főre jutó segély arányát tekintve az ország részesült a legnagyobb mértékben a Marshall-terv keretében elosztott juttatásokból. Bár az ENSZ-be való 1947-es felvételi kérelmét megvétózták a nagyhatalmak, a teljes tagság helyett beléphetett az ENSZ szakosított szervezeteibe, és tagja lett többek között a Világbanknak és a Nemzetközi Valutaalapnak is.

---

[22] Christian Jenny, *Konsensformel oder Vorbild? Die Entstehung der österreichischen Neutralität und ihr Schweizer Muster*, Bern–Stuttgart–Wien: Haupt 1995, 257-69, különösen 269
[23] Helmut Kramer, Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945-2005), In: Herbert Dachs et al., *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Wien: Manz 2006, 807-8;

1.2.1. A semlegesség „méretre igazításának" időszaka (1955-1970)

Az 1966-ig tartó nagykoalíciós időszakot és a Néppárt egyedüli kormányzásának idejét a semlegességnek mint a kül- és biztonságpolitika fő formájának finomhangolása, az ahhoz kapcsolódó eszköztár és mozgástér kitapasztalása jellemezte. Ausztria sikerrel integrálódott a nemzetközi együttműködésbe, amelynek során különös jelentősége volt a nemzetközi szervezetekben megszerzett tagságnak, és sikerrel használta ki az ezek által nyújtott lehetőségeket.[24] Az ország 1956-ban tagja lett az Európa Tanácsnak is, sőt, egy időben még az ESZAK-tagság ötletével is foglalkozott. Ez jól mutatja, hogy – miként azt a svájci példától való azonnali eltérés már előrevetítette – az első években az osztrák politika mennyire liberálisan értelmezte a semlegességet,[25] és annak tartalmát részben spontán módon, részben a külső körülmények hatása alatt alakította.

Az első „tesztet" – és, mint látni fogjuk, nemcsak a kül-, de a védelempolitika terén is impulzust adó tapasztalatot – az 1956-os magyarországi felkelés és az utána következő szovjet beavatkozás hozta. A lakosság és a kormány is határozottan foglalt állást az események kapcsán: a még csak kialakulóban lévő Bundesheert bevetették az államhatárok védelmére, a lakosság pedig szolidárisan segítette a kb. 180 000 menekült befogadását. Az ENSZ rendkívüli ülésre összehívott közgyűlése elé a kormány egy határozati javaslatot terjesztett be, amely arra szólította fel a tagállamokat, hogy minden lehetséges módon segítsék a magyar lakosságot. Eközben a Szovjetunió légből kapott – a KPÖ lapja által terjesztett – híresztelésekre hivatkozva folyamatosan a semlegesség osztrák részről történő be nem tartására és megsértésére hivatkozott.[26] Az 1956-os események egy időre a szovjet–osztrák kapcsolatok megromlásához vezettek, ám a helyzet rövidesen normalizálódott, hiszen az osztrák semlegesség koncepciója jól illeszkedett Hruscsovnak a békés egymás mellett élést propagáló külpolitikai vonalába.[27]

Ugyanebben az időszakban az Egyesült Államokhoz fűződő viszonyt sem jellemezte a harmónia: az Egyesült Államok nem tartotta magát az osztrák semlegességhez, legalábbis az ország nyugati résznek vonatkozásában. Az amerikaiak vasúton lőszert szállítottak Tirolon keresztül, és fenntartások nélkül használták – katonai célokra is – Ausztria légterét a Német-

[24] Silvia Michal-Misak – Franz Quendler, Österreich in internationalen Organisationen, In: Dachs i.m. 911
[25] Paul Luif, Austria's Permanent Neutrality – Its Origins, Development, and Demise, In: Günter Bischof – Anton Pelinka – Ruth Wodak (Hrsg.), *Neutrality in Austria*, New Brunswick-London: Transaction 2001 (Contemporary Austrian Studies vol. 9.), 134
[26] Thomas O. Schlesinger, *Austrian Neutrality in Postwar Europe. The Domestic Roots of a Foreign Policy*, Wien–Stuttgart: Braumüller 1972, 48-50
[27] Helmut Kramer, Austrian Foreign Policy from the State Treaty to European Union Membership (1955-95), In: Kurt Richard Luther – Peter Pulzer (Hrsg.), *Austria 1945-95. Fifty Years of the Second Republic*, Aldershot: Ashgate 1998, 165

ország és Olaszország közötti szállításokra. Ez ellen Ausztria 1958-ban, amikor a libanoni válság idején amerikai harci repülőgépek folyamatosan megsértették az ország légterét, élesen tiltakozott.[28] Mivel az amerikai kormányzat (különösen JF Dulles külügyminiszter) amúgy is gyanakvással szemlélte a semlegesség intézményét (amolyan „neutralizmusnak" tartotta), és attól tartott, hogy vonzó példájával gyengíthetné a nyugat ideológiai egységét, az osztrák tiltakozás a kapcsolatok hűvössé válásához vezetett.[29] Kennedy elnöksége idején aztán eltűntek ezek a fenntartások, és Bécs lett a színhelye az 1961-es Kennedy-Hruscsov találkozónak.

Önálló külügyminisztériuma csak 1959-ben, a harmadik Raab-kormány megalakulásakor lett a Második Köztársaságnak. A kancellári hivatalból kiváló minisztériumot attól kezdve egészen a Néppárt egyedüli kormányzásának kezdetéig, 1966-ig Bruno Kreisky vezette.

Ekkor születtek meg a későbbi aktív ENSZ-politika alapjai. Két emlékezetes esetben sikerült a szervezetet az osztrák érdekeknek megfelelően felhasználni: az 56-os magyarországi szovjet beavatkozás, illetve 1960-ban a dél-tiroli kérdés kapcsán (amelyet csak 1969-ben sikerült rendezni). Az utóbbi eset közvetve az ENSZ Alapokmány VI. (Dag Hammarskjöld szerint hat és feledik) fejezete értelmében (azaz az érintett felek beleegyezésével) indított békefenntartó műveletekben való osztrák részvétel kezdetét is jelentette, hiszen Ausztria az ENSZ Közgyűlésének az osztrák ügy iránti rokonszenvre hangolása érdekében küldött kontingenst Kongó területére. Ezt az akciót 1964-ben a ciprusi bevetés követte, majd 1967-től a Közel-Keleten is szolgáltak osztrák kéksisakosok. Az ENSZ-keretekben való aktív részvétel eredményeként ebben az időszakban dőlt el, hogy – több nemzetközi konferencia mellett – Bécs adhat állandó otthont a Nemzetközi Atomenergia Ügynökségnek és az UNIDO-nak (United Nations Industrial Development Organisation, az ENSZ ipari fejlesztéssel foglalkozó szakosított szervezete).

További súlypontja volt az 1970-ig tartó időszaknak a Kelet-Európához fűződő viszony normalizálása (Kreisky külügyminiszter számos kelet-európai országot első „nyugati" látogatóként keresett fel – Magyarországra 1964-ben látogatott). Ez a politika már előrevetíti a Kreisky-korszak állandó törekvését a kelet–nyugati kapcsolatok normalizálására. Az 1968-as csehszlovákiai bevonulás idején – részben az 56-os tapasztalatokból okulva – a kormány sokkal kevésbé határozottan lépett fel, amit a sajtó és az ellenzék hevesen bírált.

Kevésbé pozitív az ötvenes évek végére formát öltő európai gazdasági integrációval való kapcsolat alakulása. Bár kezdetben még az ESZAK (Európai Szén- és Acélközösség)-

[28] Oliver Rathkolb, Superpower Perceptions of Austrian Neutrality Post-1955, In: Luther – Pulzer i.m. 68-9
[29] Uo. 70-1

tagságot is fontolgatta az ország, az 1957-ben alapított EGK (Európai Gazdasági Közösség) kapcsán már általános volt a nézet, hogy a tagság nem összeegyeztethető a semlegességgel. Így Ausztria egy nagy nyugat-európai szabadkereskedelmi zóna kialakításának Nagy-Britannia által felvetett ötletét támogatta. Ennek kudarca után lett részese az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) 1959-es alapításának. Jellemző módon az EFTA tagjai már az első években igyekeztek társulási egyezményeket kötni az EGK-val, ám a kísérlet – a brit tagsági kérelem elutasításával párhuzamosan – megbukott. Ausztria ennek ellenére – az EFTA tagjai közöl egyedüliként – folytatta erőfeszítéseit az EGK-val való intézményes viszony kialakítására, különösen 1966-tól, amikor a Néppárt egyedül alakított kormányt. A tárgyalások végét az jelentette, amikor a dél-tiroli problémák miatt Olaszország vétót emelt a kapcsolatok fejlesztése ellen.[30]

1.2.2. Az aktív semlegesség korszaka (1970-1983)

A külpolitikában is Kreisky kancellár nevével fémjelzett időszak – az SPÖ egyedüli kormányzásának évei – az ország nemzetközi mozgásterének kitágulását, a nemzetközi elismertséget és a semlegességi politika aktív korszakát hozta. A két tömb között konfrontáció enyhülése persze megfelelő körülményeket biztosított az aktívabb osztrák külpolitika számára, és a semlegesség eszköztárának kihasználása révén ebben az időszakban mintegy összemosódott a semlegességi és a külpolitika. A semlegességet olyannyira a sikerek okának látta a társadalom, hogy az a nemzeti mitológia egyik összetevőjévé, a nemzeti identitás egyik pillérévé lényegült[31] – emiatt vált minden, a semlegességről később folytatott vita jellemzően érzelmi töltetű.

A Kreisky-korszak korszak külpolitikájának egyes elemeit már Kurt Waldheim külügyminisztersége (1968-70) előrevetítette. Waldheim, aki a kormányba kerülése előtt Ausztria ENSZ-nagykövete volt, szorgalmazta a nemzetközi együttműködésben való nagyobb szerepvállalást, különösen az ENSZ keretében, és igyekezett csökkenteni a néppárti kormány politikájának addigi Európa-centrikusságát.[32]

A Kreisky-féle külpolitika jellemzői[33] közé tartozott a diplomáciai tevékenység, a külföldi látogatások megélénkülése (Besuchsdiplomatie), a fegyverzetkorlátozási kezdeményezé-

[30] Luif i.m. 136-7

[31] Ernst Bruckmüller, *Nation Österreich. Kulturelle Bewußtsein und gesellschaftlich-politische Prozesse*, Wien–Köln–Graz: Böhlau 1996, 123-5

[32] Paul Luif, Österreich zwischen den Blöcken. Bemerkungen zur Außenpolitik des neutralen Österreich, *ÖZP* 1982/2, 213

[33] Otmar Höll, The Foreign Policy of the Kreisky Era, In: Günther Bischof – Anton Pelinka (Hrsg.), *The Kreisky Era in Austria*, New Brunswick-London: Transaction 1994 (Contemporary Austrian Studies vol. 2.), 32-77

sekben való aktív részvétel (Bécs adott helyet a SALT-I- és az MBFR-tárgyalásoknak, a SALT-II szerződés aláírásának stb.),[34] a jószolgálatok, mediáció felajánlása. A külpolitika globális orientációjának jegyében élénk kapcsolatok alakultak ki a harmadik világgal, és Ausztria jelentős szerepet vállalt az Észak–Dél feszültségek csökkentésére irányuló kezdeményezésekben. Ennek is köszönhető, hogy Ausztria kapcsolatban állt az el nem kötelezett országok mozgalmával, és 1970-től, a lusakai csúcstalálkozótól kezdődően részt vett az el nem kötelezettek konferenciáin, az osztrák képviselő által javasolt, ekkor megteremtett „vendég” státuszban.[35] Ennek ellenére Ausztria a hatvanas évektől kezdve az utolsók között volt az OECD-országok között a hivatalos fejlesztési segély arányát tekintve.[36] A harmadik világgal fenntartott kapcsolatok eredményeként Ausztria jelentős támogatásra számíthatott az ENSZ-ben, így olyan sikereket könyvelhetett el, mint Bécs ENSZ-székhelyként való megerősítése, Kurt Waldheim megválasztása két hivatali ciklusra az ENSZ főtitkárává (1971, 1976), valamint az ENSZ Biztonsági Tanácsának nem állandó tagsága 1972-73-ban.

Kreisky személyes elkötelezettséget mutatott a közel-keleti konfliktusban való közvetítésre is. Ezek a kísérletei voltak külpolitikájának talán legvitatottabb elemei. Először a Szocialista Internacionálé keretében kezdeményezte tényfeltáró missziók kiküldését a helyszínre, amelyek eredményeként a PFSz elismerését és egy palesztin állam megteremtésének támogatását javasolta. A PFSz-nek az osztrák kormány által történt elismerése 1980-ban, illetve az osztrák Közel-Kelet-politika általában feszültségekhez vezetett az Egyesült Államokkal folytatott kapcsolatokban, amit tovább nehezített pl. Kadafi bécsi meghívása vagy a moszkvai olimpián való részvétel.

A kelet-nyugati enyhülés elősegítése érdekében folytatódott a külügyminisztersége idején már megkezdett kelet-európai diplomáciai tevékenység. A Magyarországgal való viszony ekkor vált valóban különleges kapcsolattá (l. a legendás „K. und K.” formulát), bár a 68 óta elvarratlan csehszlovák szálat nem sikerült felfejteni, és a karintiai szlovén és horvát kisebbség miatt a Jugoszláviához fűződő kapcsolatok sem alakultak megfelelően. Összeurópai

[34] Michal-Misak – Quendler i.m. 914

[35] Paul Luif, *Die Bewegung der Blockfreien Staaten und Österreich*, IWP 3, 1981. március, 73-6

[36] Otmar Höll, Entwicklungspolitik, In: Dachs i.m. 895-7. A fejlesztési segélyezésről szóló 1974. évi törvény értelmében a fejlesztési segélynek az OECD DAC (Development Assistance Committee) által alkalmazottnál jóval tágabb értelmezésének köszönhetően az 1979 után megnövelt exporthitelek miatt 1982-re 0,19%-ról 0,53%-ra nőtt az osztrák fejlesztési segélyek GNP-aránya osztrák számítások szerint. Az OECD természetesen nem értett egyet az exporthitelek fejlesztési segélyként való elkönyvelésével, és a DAC 1984-ben végzett ellenőrzése ezek egy részét ki is vette ebből a kategóriából. A fejlesztési segélyek GNP-aránya 1985-ben 0,38%-kal tetőzött; de még ez is messze elmaradt az 1980-ban a fejlett államok által célul kitűzött 0,7%-tól (ezt az arányt csak Dánia, Hollandia, Norvégia és Svédország érték el). L. még Kunibert Raffer, Österreichs Entwicklungshilfe: Ein trauriges Kapitel, In: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik 1995*, Wien: Böhlau 1995, 25

szinten Finnországgal együtt Ausztria jelentős szerepet játszott az EBEÉ előkészítésében is. Az EBEÉ-folyamat különösen előnyös volt a semleges országok számára a résztvevők egyenjogúságának elve miatt, így a szövetségen kívüli államok (az N+N csoport) hatékonyan járulhatott hozzá a folyamat sikeréhez. Az egyik fontos eredmény a semleges országok számára a semlegességhez való jognak a helsinki záróokmányban való megfogalmazása volt (első elv).

1.2.3. A külpolitikai „fordulat" időszaka (1983-1989)

Az ellenzék a hetvenes évek végétől egyre kritikusabban szemlélte az aktív semlegesség politikáját, és erre az időszakra tehető az osztrák külpolitika külső feltételeinek romlása is a hidegháború újabb „hideg" korszakának kezdetével. A külpolitikai mozgástér szűküléséhez vezetett a nyolcvanas évek közepén Ausztriában kitört több botrány is, amelyek erősen rontották az országról a megelőző évtizedekben kialakult kedvező képen; a nemzetközileg is legjelentősebb ezek közül a Reder-ügy,[37] illetve az 1985-ben kitört Waldheim-botrány voltak. A külpolitikai feltételek azonban nemcsak globális szinten vagy belpolitikai indíttatásból változtak: az európai színtéren is jelentős változás következett be, amikor az Európai Közösség kiadta a belső piac megteremtésére vonatkozó Fehér Könyvet, illetve megállapodott a belső piacot elősegítő reformokat összefoglaló Egységes Európai Okmányról.

A külpolitika fordulata[38] már az 1983-86 között kormányzó kiskoalíció idején megkezdődött, és alapvonását a globális irányultságtól való elfordulás, az Európára való összpontosítás jelentette. Igazán artikuláltá aztán az SPÖ és az ÖVP között megkötött nagykoalíció idején vált, amikor a néppárti Alois Mock vette át a külügyminisztérium irányítását. A külpolitika súlypontját ettől kezdve Európa, illetve a szomszédságpolitika képviselte, egy „realista kül- és semlegességi politika" jegyében, amelynek keretében az osztrák érdekek védelmét elsősorban a közvetlen környezetben – regionális és európai szinten – folytatták, és amelynek fontos részét képezte az ország gazdasági érdekeinek védelme. A dinamizálódó EK növekvő vonzereje mellett a kormányt az is az EK irányában folytatott politikájának felülvizsgálatára ösztönözte, hogy az osztrák ipar állami tulajdonban lévő része pénzügyi válságba került a nyolcvanas évek közepén. A szomszédságpolitika ideológiai támasztékaként pedig a nyolcvanas évek közepére felerősödött a Mitteleuropa-gondolat, amelynek zászlóvivői a néppárti elit

---

[37] Az FPÖ által delegált védelmi miniszter 1985 januárjában kézfogással üdvözölte az olaszországi börtönéből Ausztriába hazatérő, háborús bűnökkel vádolt egykori SS-tag Walter Redert. L. Heidi Trettler, Der umstrittene Handschlag. Die Affäre Frischenschlager – Reder, In: Michael Gehler – Huber Sickinger (Hrsg.), *Politische Affären und Skandale in Österreich von Mayerling bis Waldheim*, Thaur–Wien–München: Kulturverlag 1995, 592-613

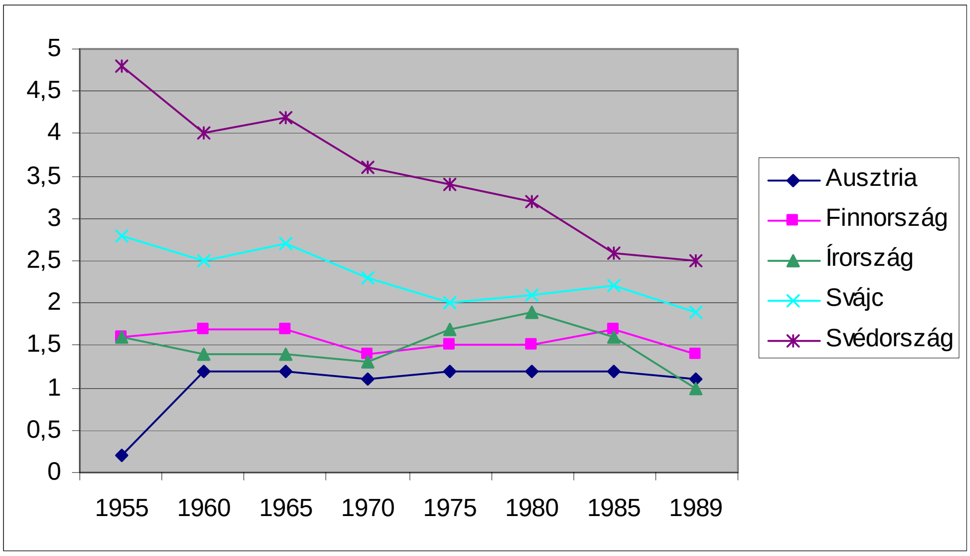
[38] Helmut Kramer, „Wende" in der österreichischen Außenpolitik? Zur Außenpolitik der SPÖ–ÖVP-Koalition, *ÖZP* 1988/2, 117-31

tagjai mellett a térség másként gondolkodó, prominens értelmiségi képviselői voltak (Konrád, Kundera).

1.3. A védelempolitika kezdetei

A születő osztrák védelempolitikára volt talán a leginkább rossz hatással a Második Köztársaság egészére jellemző krónikus stratégiaidokumentum-hiány. Miközben a pár soros semlegességi törvényből a külügyminisztérium nemzetközi jogászai le tudták vezetni az éppen kívánatos semlegességi politika irányelveit, a katonai vezetés számára nem álltak rendelkezésre azok a stratégiák, amelyek útmutatást biztosíthattak volna a honvédelem alapvető feladatait és jellegét illetően. A feladatok meghatározatlansága miatt a politikai elit és a hadsereg vezetése között jelentős eltérések alakultak ki a haderő feladatai kapcsán (a katonák hajlottak arra, hogy szigorúbban értelmezzék a semlegességi törvény azon kitételét, miszerint Ausztria „minden, rendelkezésére álló eszközzel fenn fogja tartani és meg fogja védeni" semlegességét a svájci példa alapján), ami aztán egy, az „eszközök és a feladatok közötti olló"[39] megjelenésében és folyamatos fennállásában manifesztálódott. A második Bundesheer fennállásának így vált állandó kísérőjelenségévé az alulfinanszírozottság.[40]

1.1. diagram: Védelmi kiadások a semleges államokban 1955-1989
(a GDP százalékában)



Forrás: SIPRI Yearbook 1975–1995

[39] Horst Pleiner, Die Entwicklung der militärstrategischen Konzeptionen des österreichischen Bundesheeres von 1955 bis 2005, *ÖMZ* 2005/3, 324

[40] A honvédelmi kiadások aránya a GDP-hez viszonyítva 1960 és 1986 között átlagosan 1,21% volt, majd néhány évig tartó csökkenés után (1994 óta) 0,8%-on stabilizálódott. Ez az arány a legalacsonyabb az egy milliónál nagyobb lakossággal rendelkező OECD-államok körében. L. Anselm Skuhra, Österreichische Sicherheitspolitik, In: Dachs et al. i.m. 840

1.3.1. A Bundesheer létrejötte

A felszabadulás után Karl Renner vezetésével létrehozott ideiglenes kormány már 1945-ben kísérletet tett egy Katonai Hivatal (Heeresamt), illetve ennek segítségével egy – ellenállókból és partizánokból álló – haderő kialakítására, amit a megszálló szövetségesek megtiltottak. Ennek ellenére – egyfajta katonai vákuum kialakulásától tartva – a nyugati szövetségesek az 50-es évek elején megkezdték egy félkatonai szervezet, az ún. *B-Gendarmerie* (csendőrség) kiépítését, amelyet elsősorban a belső rend fenntartásának céljával hoztak létre. A csendőrség megteremtését közvetlenül valószínűleg az 1950 októberében a kommunisták által szervezett megmozdulások váltották ki.[41] Részben ugyanezen okokból az Egyesült Államok 79 titkos fegyverraktárt is kialakított Ausztriában 1950 és 1954 között, amelyek létezéséről a közvélemény csak 1996 elején szerzett tudomást,[42] amikor az Egyesült Államok bécsi nagykövete, Swanee Hunt felfedte a titkot. Az osztrák hatóságok tudta nélkül egy szovjet támadás esetén antikommunista partizán egységek felfegyverzésére szánt raktárakról a CIA akkoriban tájékoztatta először a Kongresszust. Az osztrák hatóságokat azért nem érte teljes meglepetésként az információ, mert az évek során öt raktárt már felfedeztek, 1965-ben pedig az MI6 33 raktárát ürítette ki a Bundesheer, miután onnan származó fegyverek jelentek meg a feketepiacon. Az esetet kirobbantó Boston Globe informátorát állítólag az a félelem vezette, hogy a Jörg Haider hatalomrakerülésével jobbra sodródott FPÖ esetleg visszaélhet a titkos helyeken tárolt fegyverekkel.[43]

A Bundesheer megteremtésénél fontos tapasztalatokat jelentett a két világháború közötti osztrák haderő története. Az első Bundesheer – a saint-germain-i békeszerződés rendelkezéseinek megfelelően – egy 30 000 főben maximált, hivatásos hadsereg volt, amely rossz emlékeket hagyott maga után az osztrák társadalomban, különösen annak baloldali érzelmű részében. A több mint egy évtizedig hadügyminiszterként tevékenykedő keresztényszocialista Carl Vaugoin nevével fémjelzett haderőt ugyanis előszeretettel vetették be rendfenntartói feladatok végrehajtására. A Bundesheer ilyesfajta hasznosítása végül odáig vezetett, hogy a haderő átpolitizálódott, a politikai vezetés igényeinek kiszolgálója, a polgárháború szereplője lett,

---

[41] Az elnevezés előtagjaként szereplő „B" jelentése egyébként máig nem tisztázott. L. Erwin A. Schmidl, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zwischen Neutralität und den Bündnissystemen, In: Michael Gehler – Ingrid Böhler (Hrsg.), *Verschiedene europäische Wege im Vergleich. Österreich und die Bundesrepublik Deutschland 1945/49 bis zur Gegenwart*, Innsbruck–Wien–Bozen: Studien Verlag 2007, 177-9, illetve pl. Skuhra i.m. 839

[42] Michael Gehler, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*, 1. Bd. Innsbruck–Wien–Bozen: Studien Verlag 2005, 84. Ausztriának az Egyesült Államok által támogatott újrafelfegyverzéséhez l. Christian Stifter, *Die Wiederaufrüstung Österreichs. Die geheime Remilitarisierung der westlichen Besatzungszonen 1945-1955*, Innsbruck–Wien: Studien Verlag 1997

[43] Oliver Rathkolb, *Die paradoxe Republik. Österreich 1945 bis 2005*, Wien: Zsolnay 2005, 271

miközben vele párhuzamosan a politikai mozgalmak által fenntartott félkatonai szervezetek tevékenykedtek az országban.[44] Az utolsó cseppet az jelentette, hogy az Anschluss idején – miután Schuschnigg reménytelennek ítélt minden ellenállást – a Bundesheer utasítást kapott arra, hogy húzódjon vissza a határtól, és ne fejtsen ki ellenállást.

Ez a – különösen a szocialisták részéről megnyilvánuló – gyanakvás vezetett oda, hogy az újonnan létrejövő haderő társadalmi ellenőrzöttsége leginkább az általános hadkötelezettség révén tűnt biztosítottnak. A politikai elitnek a védelemhez való felemás viszonyát viszont jól mutatja, hogy a hadkötelezettség időtartamát (az ÖVP által kívánt 12 hónap és az SPÖ részéről szorgalmazott hat hónap matematikai átlagát kompromisszumos megoldásként véve) kilenc hónapban szabták meg. Az Államszerződésből eredő kötelezettségek[45] értelmében azok, akik a Wehrmachtban ezredesi vagy annál magasabb rangban szolgáltak, illetve a náci párt és a náci Németország fegyveres szervezeteinek stb. tagjai nem lehettek a Bundesheer katonái. Egyes vélemények szerint a főtiszti kar ilyesfajta korlátozása egyrészt a haderő nagyobb egységeinek irányítására vonatkozó tapasztalatoktól fosztotta meg az osztrák honvédelmet,[46] másrészt eltüntette azt a képességet vagy tekintélyt is, amely a politikai elittel való érintkezésre, a katonai érdekek megjelenítéséhez lett volna szükséges.[47] Az Államszerződés korlátozta továbbá az osztrák haderő által használható fegyverek körét; ezek közül később a rakétákra vonatkozó tilalom bizonyult problémásnak.

Az Államszerződés aláírása után a létrejövő osztrák haderő első alakulatait ideiglenes határőrségként (Provisorische Grenzschutzabteilungen) az egykori B-Gendarmerie mintegy 7000 fős erői adták. A Szövetségi Kancellári Hivatalon belüli részlegként 1955 júniusában létrejött a Honvédelmi Hivatal (Amt für Landesverteidigung), amelyet a második Raab-kormány megalakulásakor, 1956 júliusában fejlesztettek tovább önálló védelmi minisztériummá.[48] A minisztertanács határozatával 1956 elején kezdődött meg a „Heeresgliederung 56" (Haderőszervezet 56) néven ismert terv alapján azon szervezeti keretek felépítése, amelyeknek október 15-én készen kellett állniuk a hadkötelesek első bevonuló csoportjának, az 1937-es évjárat mintegy 14 000 tagjának fogadására. A Bundesheer felszerelésének alapját a kivo-

---

[44] Manfried Rauchensteiner, Landesverteidigung und Sicherheitspolitik 1918-1934, In: Emmerich Tálos et al. (Hrsg.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918-1933*, Wien: Manz 1995, 611-3

[45] II. rész: Katonai és légügyi rendelkezések, 12-19. cikkely. L. Halmosy Dénes, *Nemzetközi szerződések 1945-1982. A második világháború utáni korszak legfontosabb külpolitikai szerződései*, Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – Gondolat 1985, 296-9

[46] Pl. Pleiner i.m. 327

[47] Schmidl i.m. 181

[48] Szövetségi Honvédelmi Minisztérium, Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV)

nuló szövetségesek adományai (a páncélozott harcjárművektől az egyenruhákig)[49] tették ki. A legjelentősebb az Egyesült Államok által nyújtott segítség volt, amely felesleges amerikai eszközök átadását tette lehetővé, egy mintegy 60 000 fős, gépesített haderő felfegyverzésével számolva.[50]

A magyarországi események október 23-i kezdete ebben a felkészületlen állapotban érte a Bundesheert. Miután a kormány – számítva a nagyszámú civil menekült érkezésére, illetve fegyveres személyek osztrák területre való átlépésére – úgy döntött, hogy beveti a fegyveres erőket a határokat őrző egykori csendőrség támogatására, az állandó keretállományból igyekeztek bevethető egységeket kialakítani, amelyekben aztán önkéntes alapon frissen bevonultak is részt vettek. Az 1938-as eset megismétlődésétől tartva a haderő főszemlélője, Fussenegger tábornok parancsot adott a fegyverhasználatra, majd, amikor november 5-én olyan hírek érkeztek, miszerint a szovjet csapatok be fognak hatolni Ausztria területére, a tábornok elrendelte, hogy a csapatok foglaljanak el a határtól távolabbi állásokat annak érdekében, hogy – ha rövid ideig is, de – valamiféle halogató védekezésre legyenek képesek.[51]

A haderő feladatait a Második Köztársaság idején újra érvénybe lépett 1929-es osztrák alkotmány 79. cikkelye szabályozza. Az alkotmány értelmében a Bundesheer felel a köztársaság határainak védelméért, valamint – amennyiben erre a törvényes polgári hatalom felkéri – részt vesz az alkotmányos intézmények védelmében, a közrend és a biztonság fenntartásában, valamint a segítségnyújtásban rendkívüli elemi csapások és szerencsétlenségek esetén.[52] A semlegességi törvényben foglalt kitételt, a semlegesség minden rendelkezésre álló eszközzel való fenntartását és védelmét az 1955. szeptember 7-én elfogadott honvédelmi törvény[53] nem viszi tovább, csak az alkotmányban meghatározott feladatok megismétlésére szorítkozik. (Tulajdonképpen az alkotmányban említett feladat, a határok védelme volt az, amelynek ellátására az 1956-os magyarországi események idején bevetették a Bundesheert.)

A semlegességi törvény előterjesztéséhez csatolt magyarázatban a kormány értelmezte a nemzetközi jog alapján a tartósan semleges államra háruló kötelezettségeket. E szerint „a tartósan semleges állam köteles államterületének sértetlenségét külső támadások ellen min-

---

[49] L. Manfried Rauchensteiner, *Spätherbst 1956. Die Neutralität auf dem Prüfstand*, Wien: Österreichischer Bundesverlag, 26-7

[50] Pleiner i.m. 327 és Albert Bach, Die Entwicklung der österreichischen Streitkräfte der 2. Republik bis zur Heeresreform der Regierung Kreisky, *ÖMZ* 1995/5, 515-9

[51] Bach i.m. 519 és Schmidl i.m. 182

[52] BGBl. 1/1930 Art. 79: „(1) Dem Bundesheer liegt der Schutz der Grenzen der Republik ob.
(2) Das Bundesheer ist, soweit die gesetzmäßige bürgerliche Gewalt seine Mitwirkung in Anspruch nimmt, zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen sowie zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Innern überhaupt und zur Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen außergewöhnlichen Umfanges bestimmt. (…)"

[53] Wehrgesetz vom 7. 9. 1955 (BGBl. 181/1955) Art. 2 § 2 Z. (1)

den, rendelkezésére álló eszközzel megvédeni; a tartós semlegesség így többnyire fegyveres semlegesség is."[54] A politikusok számára ez inkább csak deklaratív cél volt, valójában csak szimbolikus ellenállást vártak el a Bundesheertől. Figl külügyminiszter például egy, katonai szakértőkkel a semlegesség lehetőségéről folytatott megbeszélésen kijelentette, hogy Ausztriának egy olyan haderőre van szüksége, amely végszükség esetén lead öt lövést a határon. Raab kancellár a honvédelmi tanács ülésén, 1958 elején azon nézetének adott hangot, hogy a Bundesheer soha nem fog háborúban részt venni, és fő feladata az, hogy a szomszéd országokban kialakuló válság esetén fogadja a beözönlő menekülteket, valamint, hogy biztosítsa a határok védelmét.[55] Feltételezhető, hogy az Államszerződés megkötése körüli időben még arra számítottak, hogy az aláíró nagyhatalmak garantálni fogják az ország biztonságát; a semlegességi törvény előerjesztésében valóban szerepel az a szándék, hogy a kormány ilyen garanciákért a szövetségesekhez folyamodik majd.

A Bundesheer újabb „bevetésére" diplomáciai célokból került sor 1960-ban, amikor egy egészségügyi egységet küldtek Kongóba egy, az ENSZ keretében indított békefenntartó művelet részeként. A művelet politikai célja az volt, hogy az ENSZ Közgyűlésében kedvező hangulat alakuljon ki ahhoz, hogy Ausztria a Közgyűlés napirendjére tűzhesse a dél-tiroli kérdést.[56] A politikai hátsó szándékok ellenére a kongói bevetéssel kezdődött az osztrák békefenntartói tevékenységek nemes hagyománya, és így – íratlanul – kiegészült a haderő feladatainak hivatalosan szűkre szabott köre. Szintén a dél-tiroli helyzettel kapcsolatban kellett külpolitikai feladatot teljesítenie a Bundesheernek 1967-ben, amikor – a terrorcselekmények újabb hullámának feltartóztatására – a déli határ megerősítésére vetették be. A csendőrség egységeinek támogatása azért volt fontos, hogy megakadályozzák, hogy a dél-tiroli terroristák támogatást kapjanak az osztrák szövetségi állam területéről. Az akció politikai vonatkozását az adta, hogy Ausztria éppen ebben az időszakban igyekezett szorosabb kapcsolatokat kiépíteni az Európai Közösségekkel. Róma azonban egy, négy olasz katona életét követelő merénylet után 1967. június végén úgy döntött, hogy nem járul hozzá az ESZAK és Ausztria közötti tárgyalások megindításához, sőt, az EGK-val már folyamatban lévő tárgyalásokat is megakadályozta; az olasz érvelés szerint Róma addig nem kívánta engedélyezni a tárgyalások felvételét, amíg Bécs nem tudja bizonyítani, hogy államterülete nem szolgál terrorcselekmények bázisául, valamint merénylők menedékéül. A Bundesheer közbelépése ellenére az EK és

[54] Erläutende Bemerkungen zur Regierungsvorlage des Neutralitätsgesetzes (598 der Beilagen zu den Sten. Prot. des Nationalrates) vom 19. 7. 1955, In: Mayrzedt – Hummer i.m. 96-101
[55] Pleiner i.m. 326 és 330
[56] Uo. 332 és Schmidl i.m. 182

Ausztria közötti kapcsolatok továbbfejlesztése még két évig, a dél-tiroli kérés rendezését szolgáló egyezmény 1969-es megkötéséig váratott magára.[57]

A Bundesheer 1962-es reformja azzal a céllal kezdődött, hogy javítsák a bevethetőséget, a műveleti mozgékonyságot és a kiképzést. A határvédelem megerősítésétől (a megfelelő egységek kialakítása mellett pl. a keleti határ közelében erődített állások építésétől), a haderő híradóhálózatának kiépítésétől és a mobilizáció folyamatainak felgyorsításától azt remélték, hogy a támadót már a határon feltartóztathatják. Az elképzelés része volt még az elhúzódó harc és a mozgékony védekezés. Ebben az időszakban a páncélos dandárok megerősítésére az akkor modernnek számító amerikai M-60-as páncélozott harcjárművek beszerzésére került sor, és a légierőt használt Saab J 29-es vadászrepülőgépekkel támogatták meg.[58]

1.3.2. Az átfogó honvédelem

A hatvanas évek elején kezdődtek meg a semleges kisállam átfogó védelmi stratégiájának megfogalmazására irányuló munkálatok. Az átfogó honvédelem (Umfassende Landesverteidigung, ULV) koncepciójának első nyomai már a kancellárnak a harmadik Raab-kormány megalakulásakor tett kormánynyilatkozatában fellelhetők. Raab a kérdésről szólva kijelentette: a kormány egy hatékony, az adott lehetőségekkel számot vető honvédelemre törekszik, és egy olyan koncepció kialakítását tervezi, amely – Svájcéhoz hasonlóan – a katonai, a polgári és a gazdasági területekre irányul.[59] 1961. július 18-án aztán – Schleinzer védelmi miniszter előterjesztése alapján – a kormány döntött az átfogó honvédelem kiépítésének megkezdéséről. A minisztertanács 1962 februárjában elfogadta az átfogó honvédelem rendszerének szervezeti felépítését, amely már négy részterület tevékenységét összefogó munkacsoportok, valamint egy különbizottság létrehozását rendelte el.[60] A katonai, polgári és gazdasági részterület mellett megjelent a „tudati" honvédelem (ma talán a „pszichológiai" jelzővel írnánk le), illetve – a katonai és polgári honvédelmi munkacsoportok függelékeként – egy, a közlekedéssel és híradással foglalkozó különbizottság. Az 1962-es organigramm érdekességét az adja, hogy a katonai honvédelem feladataként a honvédelmi törvény 2. cikkelye mellett a „semlegesség védelmét" is megjelöli. Míg a polgári honvédelem feladatai közé pl. az önvédelmet, a kárelhárítást, az evakuálást, vagy a háztartások tartalékképzését sorolták, a gazdasági honvédelem pl.

---

[57] Gehler i.m. 338-40

[58] Ernest König, Die Reorganisationsvorhaben des österreichischen Bundesheeres und deren Rahmenbedingungen – Rückblick, Stand, Ausblick, *ÖMZ* 1995/5, 508; Pleiner i.m. 332, Schmidl 182-3

[59] Regierungserklärung des Bundeskanzlers Ing. J. Raab am 17. 7. 1959, In: Mayrzedt – Hummer i.m. 186-7

[60] Uo. 188 és Elisabeth Kernic, Struktur und Leitbilder österreichischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik, In: Werner W. Ernst – Franz Kernic (Hrsg.), *Öffentliche Meinung und europäische Sicherheitspolitik. Österreichs Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Umbruch*, Baden-Baden 2002, 21-2

a közvetlen termék- és nyersanyagszükséglet és a termelés és foglalkoztatás fenntartásáért volt felelős. A tudati (szellemi) honvédelem célja a lakosságnak a védekezésre irányuló elkötelezettségének erősítése volt.

A fenti munkacsoportok részletezett feladatait aztán egy 1965. májusi kormányhatározat sorolta fel, a fenyegetettség szintjének megfelelően. A kormányhatározat a fenyegetettség három fokozatát különböztette meg: a válsághelyzetet („Krisenfall"; nemzetközi feszültség és konfliktus veszélye); a semlegességet veszélyeztető helyzetet („Neutralitätsfall"; háború a szomszédságban); valamint a védelmet szükségessé tevő helyzetet („Verteidigungsfall"; katonai támadás Ausztria ellen).[61] A felosztás jól láthatóan tükrözi az 1956-ban szerzett tapasztalatokat, és kizárólag hagyományos fenyegetésre rendezkedik be.

A hetvenes évek elején (részben a Bundesheer átalakítására 1970-ben létrehozott reformbizottság javaslatára) merült fel annak igénye, hogy az átfogó honvédelem koncepciója kerüljön be az alkotmányba,[62] amelyben a haderő létcéljaként még mindig az Első Köztársaságtól örökölt obskúrus határvédelem, valamint a polgári hatóságok kérésére lebonyolítandó, rossz emlékű segítségnyújtási feladatok szerepeltek. A tervek szerint az alkotmány módosítása alkalmából az alaptörvénybe kellett emelni az általános hadkötelezettség elvét is, amelyet addig egy egyszerű törvény szabályozott. Ezzel párhuzamosan megkezdődött egy, az alkotmánymódosítással egy időben elfogadandó védelmi doktrína kidolgozása is. Mivel összpárti konszenzus kialakítására törekedtek (amelyre az alkotmánymódosítás miatt objektív okokból is szükség volt), a munka évekig húzódott, és a vonatkozó előterjesztések csak 1975-ben kerültek a parlament elé. Az 1975. június 10-én elfogadott módosítások[63] értelmében az alkotmány 9. cikkelye kiegészült egy (a) ponttal, amelynek értelmében Ausztria elkötelezi magát az átfogó honvédelem mellett, amelynek „feladata, hogy megvédje a függetlenséget kifelé, valamint a szövetségi állam területének sérthetetlenségét és egységét, különösen az örökös semlegesség fenntartásának és védelmének érdekében." Ebbe beletartozik még az alkotmányos intézmények és azok cselekvőképességének megőrzése és a lakosság demokratikus szabadságjogainak védelme is. A szöveg meghatározza az átfogó honvédelem négy területét, és egy, az általános hadkötelezettséget és az azt lelkiismereti okokból kiváltó pótszolgálatot rögzítő harmadik ponttal zárul. Ezzel párhuzamosan módosították az alkotmány 79., a haderő feladatait összefoglaló cikkelyét. A határok védelme helyett most a fegyveres honvédelem lett

---

[61] Mayrzedt – Hummer i.m. 189-91 és Richard Bayer, Die Entwicklung der ULV von 1961-1985, *ÖMZ* 1995/1, 28

[62] Bayer, i.m. 28-9

[63] L. Beiträge zur umfassenden Landesverteidigung, *ÖMZ* 1975/4, 331

a Bundesheer elsődleges feladata. A további feladatok kiegészültek a lakosság demokratikus szabadságjogainak védelmével.

Az ekkor végrehajtott alkotmánymódosítással az örökös semlegességről szóló alkotmányos törvény 1955. október 26-i elfogadása után először jelent meg a honvédelem feladatai között a semlegesség védelmének szükségessége, azaz a törvényhozás 20 év elteltével vonta le az ország semleges státuszából eredő következtetéseket. Az alkotmánymódosítás és a védelmi doktrína egy semleges ország számára hiteles védelmi stratégiát képviselt. A polgári szolgálatnak a hadkötelezettséget lelkiismereti okokból elutasítók számára alkotmányosan garantált (először 1974-ben megnyíló) lehetősége nem talált megértésre a Bundesheer hivatásosai között. A civil szolgálatot választók aránya nagyjából 5% körüli volt, azonban 1991 után, amikor eltörölték a lelkiismereti vizsgálatot, megugrott a fegyveres szolgálatot elutasítók aránya. A csúcspontot 1994 jelentette, amikor 14 900 civil szolgálatost tartottak számon.[64]

Az ugyanebben az időpontban elfogadott védelmi doktrína („A Nemzeti Tanács határozata az átfogó honvédelem tárgyában") felszólította a kormányt, hogy a doktrínában foglalt alapelvek szerint valósítsa meg Ausztria átfogó honvédelmét. A doktrína értelmében az osztrák nép lehetőségei szerint hozzájárul az átfogó honvédelem megvalósításához: ez alatt az általános hadkötelezettség teljesítésén és az állam pénzügyi forrásainak felhasználásán kívül polgári védelmi elővigyázatossági intézkedéseket és gazdasági intézkedéseket kell érteni. Mindehhez megfelelően tájékoztatni kell az átfogó honvédelem szükségességéről, feladatairól és céljairól.

Válsághelyzet esetén a Bundesheernek meg kell akadályoznia egy esetleges nemzetközi konfliktus kiterjedését Ausztriára, védenie kell a határokat, és biztosítania kell a légtér feletti ellenőrzést, ennek érdekében a várhatóan veszélyeztetett területen aktív kötelékeket, a határőrség kötelékeit, valamint a territoriális erőket kell bevetni. A szomszéd országok területén zajló fegyveres összecsapás esetén biztosítania kell a semlegesség fenntartását a földön és a légtérben aktív kötelékek és mozgósított tartalékos kötelékek bevetésével a veszélyeztetett területen; meg kell akadályoznia fegyveres csapatok átlépését osztrák területre, illetve a határt mégis átlépő fegyvereseket le kell fegyverezni és internálni kell. Egy Ausztria ellen irányuló fegyveres támadás esetén fel kell venni a védekező harcot a határon, mozgósítás révén a lehető legrövidebb időn belül el kell érni a teljes védelmi képességet, és vissza kell szerezni az esetleg elveszített területeket.

[64] Tauschitz i.m. 542, illetve Mehr als 12.000 Zivildiener, *Der Standard* 2008. január 5-6.

A doktrína arra figyelmeztetett, hogy a Bundesheer vezetési elveinek, tagozódásának, kiképzésének, felszerelésének és ellátásának *összhangban kell lennie feladatainak defenzív jellegével*. Olyan szervezetet kell kialakítani, hogy békeidőben is megfelelő arányban rendelkezésre álljanak azonnal bevethető kötelékek, amelyet mozgósítás esetén a tartalékos csapatok egészítenek ki. Már békeidőben elő kell készíteni azokat az intézkedéseket, amelyek a három fenyegetettségi szint bármelyike esetén megfelelő katonai válaszadást tesznek lehetővé.

A parlament határozatának záró részében arra szólította fel a kormányt, hogy az átfogó honvédelem célkitűzéseit és az azok megvalósításához szükséges intézkedéseket egy honvédelmi tervben (Landesverteidigungsplan) foglalja össze. Bár a kormány 1976. április 30-t jelölte meg a honvédelmi terv elkészítésének határidejeként (és egy első változat valóban el is készült erre az időpontra), a tervvel kapcsolatban felmerült számos probléma megfelelő kezelésére a Honvédelmi Tanács egy albizottságot hozott létre, amelyben a három parlamenti párt, valamint az érintett minisztériumok képviselői vettek részt.[65] Az albizottság 48 ülés után, 1983 januárjában zárta le a szerkesztést; ezt novemberben követte a kormány jóváhagyása. Az állambiztonsági szempontból kényes részek kiszűrése után, 1985 elejére készült el a terv nyilvános változata, amelyet megfelelően ünnepélyes körülmények között kívántak bemutatni. Ebből azonban nem lett semmi, mert attól lehetett tartani, hogy az FPÖ által jelölt védelmi miniszter körüli botrány keltene a honvédelmi tervnél nagyobb érdeklődést a bemutatón.[66]

1.3.3. A Bundesheer válsága a 60-70-es évek fordulóján

A védelmi szféra válságát több tényező idézte elő a 60-as évek végén. Az első a Bundesheer vitatott szerepe volt az 1968-as csehszlovákiai beavatkozás idején. Mivel az 1956-os osztrák intézkedéseket a szovjet részről élesen bírálatok kísérték, és mivel a politikai vezetés úgy látta, hogy a történések nem fenyegetik az ország területét és semlegességét, az eseményeket – mivel nem volt szó fegyveres ellenállásról csehszlovák részről – nem minősítették háborúnak. Mivel a válság megnevezést is kerülték, nem került sor az átfogó honvédelem 1965-ös koncepciójában felsorolt egyik fenyegetettségi szint életbeléptetésére sem. A Bundesheer egységeinek határ menti bevetésére csak órákkal a szovjet erőknek a határ másik oldalán való megjelenése után került sor, ráadásul azt az utasítást kapták, hogy a határtól 25-30 km-es távolságot tartsanak. Az erre a célra kialakított, helyi tartalékosokból álló határőregységek behívására

[65] Bayer i.m. 30-4
[66] Uo. 34-5

nem is került sor.[67] A szovjet beavatkozást ráadásul folyamatos légtérsértések kísérték Ausztria felett, ami ellen hiába tiltakoztak diplomáciai úton az osztrákok.

A haderőn belüli elégedetlenséget erősítette egy 1969-ben végrehajtott nagyszabású hadgyakorlat, amely megkérdőjelezte az 1962-es reform alapját képező, az elhúzódó harcot célzó koncepció helyességét.[68] Részben a 68-as mozgalmak hatására is megerősödtek a haderőt bíráló hangok, amelyek – a sorkatonák szolgálatuk alatti „üresjáratára" hivatkozva – a szolgálat hat hónapra való csökkentését követelték. A prágai tavasz leverése utáni passzív ellenállás alapján 1970-ben egy, végül sikertelen népi kezdeményezés[69] indult a Bundesheer feloszlatásának céljával. Az indítványozó javasolta a „fegyvertelen semlegesség" bevezetését és – fegyveres megszállás esetén – a polgárok intézményesített erőszakmentes ellenállását.[70] Az 1970. márciusi választások előtti kampányban az SPÖ a sorkatonai szolgálat hat hónapra való csökkentését ígérte, ami valószínűleg nagyban hozzájárult győzelméhez.

Kreisky még 1970-ben hozzálátott a sorkatonai szolgálattal kapcsolatos ígéretének megvalósításához, ám ezt egy haderőreform keretében kívánta megvalósítani.[71] A hetvenes évek első felében így egymást erősítve folytak a haderőreform előkészítésének és az átfogó honvédelem kidolgozásának folyamatai, azaz tkp. az átfogó honvédelem koncepcionalizálása és operacionalizálása. A reformbizottság a két fő cél megvalósítását elősegítő kísérő intézkedéseket javasolt, amelyek teljes végrehajtására azonban nem volt meg a politikai akarat, ennek ellenére 1971-től érvénybe lépett a sorkatonai szolgálat idejének csökkentése (igaz, két hónap később teljesítendő fegyveres gyakorlattal kiegészítve). Személyi változások történtek a minisztérium és a haderő élén is; a Bundesheer körében uralkodó aggodalmat jól mutatja, hogy az összesen 2200 tiszt közül 1700 aláírt egy nyílt levelet, amelyben arra figyelmeztettek, hogy a szolgálati idő csökkentése miatt a haderő bevethetősége csorbul.[72]

1.3.4. A területvédelmi koncepció

Az átfogó honvédelem katonai megvalósítására szolgáló katonai koncepciót Emil Spannocchi tábornok dolgozta ki a hatvanas években, illetve a hetvenes évek elején.[73] A Spannocchi-

[67] Gehler i.m. 341-52, Schimdl i.m. 183
[68] König, i.m. 508-9
[69] Volksbegehren. Ezen, a népszavazás intézménye mellett létező, osztrák jogintézmény lehetővé teszi, hogy a választópolgárok aláírásgyűjtés révén indítsák a törvényhozást bizonyos intézkedések meghozatalára (vagy visszavonására).
[70] Mayrzedt – Hummer i.m. 211-2
[71] Bach i.m. 527-8
[72] Uo. 528-9 és Othmar Tauschitz, Das Österreichische Bundesheer in der Ära des Raumverteidigungskonzeptes – Erlebnisse und Ergebnisse, *ÖMZ* 1995/5, 534
[73] Walter Mayer, Spannocchi und die Raumverteidigug, *ÖMZ* 1992/6, 481-5

doktrínaként ismert területvédelmi koncepció egy olyan hagyományos agresszióval számolt, amely osztrák területet egy nagyobb támadás részeként érint. Tekintettel az 1968 óta Csehszlovákiában állomásozó jelentősebb szovjet erőkre, elsősorban a Duna-medencét látták veszélyeztetettnek a katonai tervezők, és egy technikailag fölényben lévő ellenféllel számoltak. A területvédelmi koncepció szerint a hatvanas évek végéig szorgalmazott mobilitás helyét éppen egy területileg kötött rendszer veszi át. Ennek értelmében a harcot a határon kell felvenni, lehetővé téve a területileg kötött erők gyors mozgósítását. A területhez kötöttség biztosítja, hogy elkerülhető legyen az erők felesleges mozgatása. A cél a döntő összecsapás elkerülése, annak kisebb arányú ütközetekké való felbontása (ami az ellenállás képességnek hosszabb ideig való fenntartását teszi lehetővé), valamit az államterület minél nagyobb részének megtartása. A kulcsfontosságú övezetek (Schlüsselzonen) mellett a stratégiailag kevésbé jelentős területbiztosítási övezeteket (halogató harc céljából), valamint a könnyebben védhető alpesi térségben kialakítandó bázisterületet (a többi kulcsövezet elvesztése esetén az állami szuverenitás bástyája) különítette el. A koncepció azt célozta, hogy a fizetendő (emberi, anyagi, időbeli) ár miatt ne érje meg az esetleges agresszornak az osztrák államterület használata, így az – a hiteles védelmi rendszernek köszönhetően – már eleve „elrettenjen" a támadástól.

A területvédelmi koncepció szervezeti értelmezése egy kb. 15 000 fős „készenléti erő" (Bereitschaftstruppe) megteremtését tűzte ki célul, amely hivatásos és továbbszolgáló katonákból áll. Ezt egy milic-rendszerű „Landwehr" egészíti ki, amely mobil és kötött komponensekből áll. Az 1985-ös honvédelmi terv értelmében két lépcsőben történik az erők továbbfejlesztése: a köztes fokot, a 186 000 fős mozgósítási létszámot 1986-ra kell elérni; a teljes létszám (300 000 fő mozgósítás esetén) 1994-ig látta megvalósíthatónak a terv.

A hetvenes évekre tehető a hiteles légtérellenőrzés megteremtése is; ekkor alakították a Goldhaube radarrendszert. A hozzá tartozó vadászrepülőgépek beszerzése ugyanakkor meghiúsult; végül csak 1985-ben született döntés 24 darab használt Saab J-35 Draken megvásárlásáról. Az üzletet jelentős kritika kísérte, és két népi kezdeményezést is indítottak a vadászgépek beszerzése ellen; a védelmi miniszternek pedig egy bizalmatlansági indítvánnyal kellett szembenéznie a parlamentben az ügy kapcsán.[74] A Drakenek hadrendbe állítását csak átmeneti megoldásnak szánták, ám a kilencvenes évek közepe helyett 2005-ig voltak hadrendben.[75]

Nem véletlen, hogy az átfogó honvédelem és a területvédelmi koncepció a hetvenes években nyerte el végső formáját, és a semlegesség védelme mint a haderő fő feladata ekkor került az alkotmányba. Míg a semlegesség első nagyjából másfél évtizedében a katonai sem-

[74] Tauschitz i.m. 539-41; Skuhra i.m. 844 és 8. jegyzet
[75] Abrüstfeier für die Draken, *Der Standard* 2005. november 25.

legességből levezetett követelményeket a politikai elit nem vette komolyan, addig a semlegességi politikának a Kreisky által fémjelzett virágkorában a semlegesség értéke, és ezzel védelmének jelentősége is nőtt.

1.3.5. A honvédelmi terv

Az 1985 márciusában közzétett (és két évvel azelőtt elfogadott) honvédelmi terv az átfogó honvédelem rendszerének négy részterületét, valamint a közlekedésért és híradásért felelős különbizottság feladatait bemutató fejezetekből, illetve az ezeket megelőző általános részből áll. A dokumentum, amely magát teljes joggal stratégiának nevezi, az osztrák biztonságpolitika céljaként a lakosság és az állam alapvető értékeinek minden fenyegetéssel szemben való védelmét, valamint örökös semlegességének fenntartását és védelmét jelöli meg. A biztonságpolitika így a felsorolt célok érdekében főként a külpolitika, „a belső stabilitás fenntartására irányuló politika" és a védelempolitika területén hozott intézkedések összessége.

A honvédelmi terv az alapvető értékek közé sorolja

- a kifelé megnyilvánuló függetlenséget, a területi integritást és az állam területének egységét;
- a belső autonómiát, azaz az önrendelkezést az állami élet területén és annak önálló alakítását;
- a plurális-demokratikus állami és társadalmi rendet, valamint a demokratikus szabadságjogokat;
- a béke erősítését regionális és globális keretekben;
- az életminőség lehető legmagasabb szintjének biztosítását, ehhez kapcsolódóan egy lehetőleg magas anyagi életszínvonalat a teljes osztrák népesség számára.

A honvédelmi terv meghatározza az osztrák biztonságpolitika globális és regionális kereteit is. A globális adottságokat a nemzetközi fejlemények fő vonásai, a nemzetközi kapcsolatok szereplői, valamint a nemzetközi kapcsolatokban felhasznált eszközök alapján jellemzi. Érdemes megemlíteni, hogy a dokumentum számol az aktuális kihívások globális jellegével vagy a nem kormányzati szereplők növekvő súlyával a nemzetközi kapcsolatokban. Ami a regionális kereteket illeti, Ausztria környezetében, a VSz és a NATO tagállamainak területén a katonai potenciál koncentrációja figyelhető meg, ami ugyanakkor a háborúk elmaradásához vezetett. A honvédelmi terv szerint Ausztria biztonságpolitikai környezetének sajátosságát éppen a nagyfokú felfegyverzettség és a tartós politikai konfrontáció közepette tapasztalható relatív stabilitás adja. Ez indokolja az ország érdeklődését a fegyverzetcsökkentés lehetőségei

iránt. Így a szomszéd országokkal való viszonynak – tekintve, hogy legtöbbjük tagja valamelyik katonai szövetségnek – különös jelentősége van a regionális környezetben. Ausztria biztonságát nagyban befolyásolják még az európai periféria fejleményei, de – a nemzetközi kapcsolatokat jellemző interdependencia miatt – az Európán kívüli régiókat is be kell vonni a biztonságpolitikai megfontolásokba.

Ausztria 1955-ben egy sajátos biztonságpolitika mellett kötelezte el magát. A semlegességéből eredő kötelezettségeknek a honvédelmi terv szerint három fő csoportja van. Először is meg kell akadályoznia azt, hogy hadviselő felek katonai műveletei átterjedjenek Ausztria területére; ez magában foglalja az osztrák területen való átvonulást vagy a katonai repülőgépekkel való átrepülést, katonai támaszpontok létesítését, vagy műveleteknek osztrák területről való indítását. A semleges államnak ezen kívül tartózkodnia kell attól, hogy hadviselő államokat bármiféle módon támogasson. A semlegesség ezen túl nem katonai területen is feladatokat róhat a semleges államra; ilyen, nem katonai intézkedések esetén az egyenlő bánásmód elve alapján kell eljárnia mindkét féllel szemben. A nem katonai intézkedések érezhető gazdasági következményeit is vállalni kell. Bizonyos esetekben a semlegességből eredő kötelezettségeknek csak fegyveres erő alkalmazásával tehet eleget a semleges állam; a kizárólag erőszakmentes ellenállás nem felel meg a semlegesekkel kapcsolatos nemzetközi jogi normáknak. A fegyveres semlegesség mellett a semleges államnak úgy kell alakítania politikáját, hogy fenyegetettsége esetén is teljesíthesse semlegességéből eredő kötelességeit.

A honvédelmi tervnek a Bundesheer létszámával kapcsolatos előírásainak teljesíthetősége – nem utolsósorban az anyagi források szűkössége miatt – már a terv megjelenésekor kétséges volt. A köztes lépcsőfok 1986-os határidejét némi kozmetikázás révén még sikerült teljesíteni, de a második lépcső megvalósítását meg sem kísérelték: 1987-ben a kormány újabb reformot indított (Heeresgliederung 87), amely a mozgósítási létszám 187 000 főben történő meghatározásával járt együtt.[76]

[76] Tauschitz i.m. 538; Skuhra i.m. 845

2. Az Ausztria biztonságát érintő nemzetközi változások

2.1. Ausztria biztonsága madártávlatból: a katonai környezetben bekövetkezett változások

A nyolcvanas-kilencvenes évek fordulója az Európában zajló politikai változások mellett (előtt) Ausztria katonai környezetének változását is magával hozta. A kétoldalú vagy multilaterális keretben született fegyverzetkorlátozási- és csökkentési megállapodások, a fegyveres összecsapás valószínűségének radikális csökkenése, a katonai költségvetések visszaesése, illetve a külföldön állomásozó haderők teljes vagy részleges visszavonása a bipoláris rendszer lassú összeomlásából eredő olyan nyereségnek tekinthetők, amely közvetlenül javította Ausztria biztonságát. Az országnak a két tömb közötti törésvonalon való kedvezőtlen elhelyezkedése[77] (amely azonban az egyik oka volt annak, hogy Ausztria elnyerhette a semlegességből eredő kivételes helyzetét) a fegyvereket és katonai állomány nagy koncentrációját felmutató közép-európai régióban már korábban ahhoz a felismeréshez vezetett, hogy az ország nem maradhat ki egy esetleges európai, a tömbök közötti, hagyományos fegyverekkel vívott összecsapásból. Ez a feltételezés képezte alapját az osztrák katonai doktrínának, és, mint a későbbi kutatások mutatják, helyes értékelésen alapult.[78] A kül- és biztonságpolitikában jelentkező másik közvetlen hatása az osztrák érdeklődés és aktivitás volt a fegyverzetellenőrzési és leszerelési kezdeményezések és fórumok iránt, amelyeknek Bécs gyakran adott helyszínt. Ausztria így közvetve még akkor is befolyást gyakorolhatott ezekre, amikor nem volt részese ezeknek a tárgyalásoknak.

2.1.1. A globális fegyverzetkorlátozási intézkedések

A nyolcvanas évek végén felvirágzó európai fegyverzetkorlátozási és bizalomerősítő kezdeményezéseket részben az Egyesült Államok és a Szovjetunó közötti kétoldalú megállapodások váltották ki. A hetvenes években született, az interkontinentális ballisztikus rakéták számát korlátozó SALT-egyezmények[79] (1972, 1979), valamint a NATO rugalmas válaszadásra irányuló doktrínája előtérbe helyezték a közepes hatótávolságú rakéták fejlesztését és telepítését, különösen az európai kontinensen. Az Egyesült Államok részéről az újabb fejlesztésű szovjet SS-20-as rakéta telepítése kapcsán megnyilvánuló aggodalmak vezettek a NATO azon

[77] A NATO és a VSz országai a közép-európai régióban csak a Német Szövetségi Köztársaság keleti határán álltak közvetlenül egymással szemben; délebbre a közép-európai „semleges blokk” és az el nem kötelezett Jugoszlávia ékelődött közéjük.

[78] L. pl. Erich Reiter – Ernest König (Hrsg.), *Österreichs Neutralität und die Operationsplanungen des Warschauer Paktes*, 1999: Informationen zur Sicherheitspolitik 20 (1999. július)

[79] Az egyezményekhez vezető tárgyalások részben Bécsben folytak; a SALT-II-t ott is írták alá.

döntéséhez 1979-ben, hogy – egy „kettős nyomvonalat” követve – hajlandó tárgyalni az amerikai közepes hatótávolságú Pershing-II és földi indítású cirkálórakéták (későbbi) telepítéséről a már telepített szovjet közepes hatótávolságú rakéták csökkentéséért cserébe. Amennyiben nem járnak eredménnyel a tárgyalások, a NATO megkezdi a rakéták telepítését 1983-ban.[80] Ez a helyzet azzal fenyegetett, hogy az amúgy is a két tömb hagyományos fegyveres erőinek szembenállásától sújtott Európa egy eseteges nukleáris összecsapás első színtere lesz.

Az 1980-ban kezdődött tárgyalások eredményeként Reagan elnök és Gorbacsov főtitkár 1987. december 8-án, a washingtoni csúcstalálkozón írta alá a közepes hatótávolságú atomfegyverekre vonatkozó, ún. INF-szerződést.[81] A szerződés értelmében az Egyesült Államok és a Szovjetunió megsemmisítette összes, 500 és 5500 km-es, rövid és közepes hatótávolságú, földi indítású ballisztikus és cirkálórakétáját, valamint vállalta, hogy a jövőben nem is állít elő ilyen fegyvereket.[82] A szerződésben foglalt zéró-megoldás történelmi jelentőségű a fegyverzetkorlátozás történetében; igaz, csak az aláíró két államra, ezen belül is a földi indítású rakétákra vonatkozott.

A hadászati támadófegyverek csökkentésére csak a kilencvenes évek elején született megállapodás: az 1991-ben aláírt START-I szerződés a Szovjetunió és az Egyesült Államok által birtokolható hadászati nukleáris robbanófejek számát legfeljebb 6000 darabban határozta meg, és korlátozta hordozóeszközeik (hadászati rakéták és nehézbombázók) számát is. A két évvel később – immár Oroszország és az Egyesült Államok közötti megállapodás alapján – született, még alacsonyabb szinteket előíró START-II szerződés ratifikációja elakadt, így az nem léphetett életbe.[83]

Az 1959-től különféle elnevezések alatt ülésező multilaterális genfi leszerelési értekezlet – amelyben a semleges és el nem kötelezett államok jelentős szerepet vállaltak – 1969-től foglalkozott a vegyi és biológiai fegyverek betiltásáról szóló egyezmény, majd később az átfogó atomcsend-egyezmény kidolgozásával. Ezek az erőfeszítések csak 1992-ben (vegyifegyver-tilalmi egyezmény), illetve 1996-ban vezettek eredményre.[84] Az átfogó atomcsend-egyezmény betartását ellenőrző szervezet[85] székhelyéül Bécset választották.

---

[80] Jonathan Dean, The INF Treaty Negotiations, In: *SIPRI Yearbook 1988: World Armaments and Disarmament*; Oxford University Press 1988, 378-81

[81] Intermediate-range Nuclear Forces Treaty

[82] Dean, i.m. 385-7

[83] Steve Tulliu – Thomas Schmalberger, *A biztonság megértése felé. Fegyverzet-ellenőrzési, leszerelési és bizalomerősítési kislexikon*, UNIDIR – ZMNE SVKK, Budapest 2003, 126-8

[84] Uo. 87-9, 108-9 és Heinz Gärtner, Multilateral arms control efforts, In: *SIPRI Yearbook 1989: World Armaments and Disarmament*; Oxford University Press 1989, 427-41

[85] CTBTO, Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty Organization

2.1.2. Fegyverzetkorlátozás és bizalomerősítés Európában

A fegyverzetkorlátozási intézkedéseken belül meg szokás különböztetni a strukturális és az operacionális fegyverzetkorlátozás lépéseit.[86] Strukturális fegyverzetkorlátozásról beszélünk, amennyiben bizonyos fegyverfajták betiltásáról (l. vegyifegyverek), mennyiségi vagy földrajzi korlátozásáról (pl. ABM-, illetve Antarktisz-szerződés), vagy elterjedésük megakadályozásáról (pl. atomsorompó-szerződés) van szó. Az operacionális fegyverzetkorlátozás körébe a olyan bizalomerősítő intézkedések tartoznak, amelyek elősegítik az információcserét, a titkosság leépítését katonai ügyekben, illetve amelyek csökkentik bizonyos katonai tevékenységek támadó jellegét vagy – közvetve – a fegyveres erők vagy fegyverzetük megbízhatóságát (pl. atomcsend-egyezmény).[87]

Az európai fegyverzetkorlátozási kezdeményezések különösen az INF-szerződés (és a NATO rugalmas válaszadásra vonatkozó doktrínájának) fényében nyertek rendkívüli fontosságot. A közepes és kisebb hatótávolságú hordozórakéták eltűnése az európai térből előtérbe helyezte a hagyományos fegyveres erőket és azok fegyverzetét, viszonylag nagyobb valószínűséget adva egy hagyományos konfrontáció lehetőségének. Annál is fontosabbak voltak a hagyományos fegyverzetek és a hagyományos fegyveres erők személyi állományának korlátozását célzó indítványok, mert ezen a téren a két tömb nem volt egyensúlyban Európában (általában szovjet túlsúly volt megfigyelhető a szárazföldi erők vonatkozásában), ami önmagában újabb kockázati tényezőt jelentett.

Az első kísérlet az európai fegyveres erők strukturális korlátozására az 1973-ban Bécsben megkezdett kölcsönös és kiegyensúlyozott haderőcsökkentési, az ún. MBFR-tárgyalások[88] voltak. A másfél évtizedes folyamat a fegyveres erők létszámának csökkentését célozta egy földrajzilag meghatározott területen, és a katonai tömbök közötti, korlátozott részvétellel rendezett megbeszélések formáját öltötte. Az MBFR-tárgyalások egy meghatározott közép-európai zónára (a két Németország, a Benelux-államok, Csehszlovákia és Lengyelország területére) korlátozódtak, és azon államok részvételével zajlottak, amelyek haderőt állomásoztattak ezen országok területén, azaz a VSz részéről négy, a NATO részéről pedig hét állam vett

---

[86] Pl. Richard E. Darilek, The future of conventional arms control in Europe, A tale of two cities: Stockholm, Vienna, In: *SIPRI Yearbook 1987: World Armaments and Disarmament*; Oxford University Press 1987, 339; Jane Sharp, Conventional arms control in Europe, In: *SIPRI Yearbook 1989: World Armaments and Disarmament*; Oxford University Press 1989, 393; Dunay Pál, Az első kosár: a bizalomerősítés tündöklése és… In: Dunay Pál – Gazdag Ferenc (szerk.), *A helsinki folyamat: az első húsz év*, SVKI, MKI, Budapest: Zrínyi 1995, 110-2; Heinz Vetschera, From Helsinki to Vienna. The Development of Military Confidence- and Security Building Measures in Europe, *ÖMZ* 2000/6, 711

[87] Dunay i.m. 111-2

[88] Mutual (and Balanced) Force Reduction Talks

részt. Így nemcsak a semleges és el nem kötelezett államok maradtak ki a tárgyalásokból, de a két tömb többi tagja is. A tárgyalások végül teljes kudarccal végződtek 1989 februárjában, nem utolsósorban azért, mert a két fél nem tudott megegyezni a kiindulási adatok kérdésében.[89]

Az MBFR-t követő, illetve azzal párhuzamos kezdeményezések az 1973-ban, 33 európai és két észak-amerikai állam részvételével megkezdett Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet keretében zajlottak. Már a Helsinki Záróokmány is tartalmaz bizalomerősítő intézkedéseket, amelyek azonban önkéntesek voltak. Ilyen pl. a nagyobb hadmozgások előre történő bejelentése, megfigyelők cseréje, vagy kapcsolatok teremtése a katonai állományban, pl. katonai delegációk látogatásai. Az egyetlen kötelező bizalomerősítő intézkedés a 25 000 főnél nagyobb arányú hadgyakorlatok legalább 21 nappal előbb történő bejelentése volt. A bizalomerősítő intézkedések alkalmazási területét ráadásul az európai aláíró országok területére korlátozták (azaz kimaradt belőle az Egyesült Államok és Kanada), és az Európán túl nyúló országok (a Szovjetunió és Törökország) európai területéből csak egy 250 km-es sávra vonatkozott.[90]

Az EBEÉ második, madridi utótalálkozója (1980-83) Giscard d'Estaing francia elnök javaslatára úgy határozott, hogy egy, az európai bizalom- és biztonságerősítő intézkedésekről és lefegyverzésről szóló konferenciát indít. A röviden „európai lefegyverzési konferenciának" (CDE)[91] nevezett értekezlet Stockholmban ülésezett 1984-86 között, és egy sor, a Helsinki Alapokmányon túlmutató, második generációs bizalom- és biztonságerősítő intézkedés elfogadásával zárult a Stockholmi Dokumentum formájában. A dokumentum lényege, hogy politikailag kötelezővé tette az előírások végrehajtását. Ezen kívül csökkentette a bejelentendő hadmozgásokra vonatkozó létszámküszöböt, a bejelentés idejét pedig előrehozta, az előre tervezett, jelentési kötelezettség alá eső katonai tevékenységekről éves jegyzékek leadását írta elő, illetve pl. kötelező helyszíni megfigyelésről rendelkezett. A Stockholmi Dokumentum támaszkodott az MBFR-tárgyalások során már megvitatott, a végül meg nem született megállapodáshoz tervezett kiegészítő intézkedések vitája során végzett munkára.[92]

Az EBEÉ harmadik utótalálkozója (Bécs, 1986-89) javasolta a CDE folytatását, és indítványozta egy, a hagyományos fegyveres erők egyensúlyával foglalkozó konferencia indítását is. Az előbbi (CDE-II) célja a bizalom- és biztonságerősítő intézkedések továbbfejlesztése.

---

[89] Darilek, i.m. 339-41; Sharp, i.m. 369
[90] Dunay, i.m. 113-4; Vetschera, i.m. 711-2
[91] Conference on Confidence and Security Building Measures and Disarmament in Europe
[92] Sharp, i.m. 395

Az utóbbi, szintén Bécsben zajló értekezlet (CFE)[93] azt a mandátumot kapta, hogy teremtse meg a hagyományos erők stabil és biztonságos egyensúlyát, szüntesse meg az egyenlőtlenségeket és azt a képességet, hogy a felek meglepetésszerű támadást vagy nagy arányú offenzívát indíthassanak.[94] A CFE csak az EBEÉ-ben képviselt, a két tömb valamelyikéhez tartozó államokat (23) tömörítette, míg a CDE-II mind a 35 EBEÉ-államra kiterjedt. A semleges és el nem kötelezett államok, valamint Franciaország egyetlen fórum keretében szerették volna lebonyolítani a tárgyalásokat (az előbbiek azért, hogy legyen rálátásuk a hagyományos fegyverzetek korlátozásának kérdéseire is, az utóbbi azért, hogy csökkentse a tárgyalások tömbök közti jellegét). Kompromisszumos megoldásként a két konferenciát párhuzamosan rendezték Bécsben, és a CFE-fórum rendszeresen beszámolt az CDE-II-nek a tárgyalásokon elért eredményekről.[95] Mindkét konferencia 1989 márciusában kezdődött, azaz a strukturális és az operacionális fegyverzetkorlátozásra irányuló erőfeszítésekre párhuzamosan került sor.

A tárgyalások 1989-90-ben a kontinensen gyors egymásutánban zajló történelmi jelentőségű események közepette folytak, és fennállt annak veszélye, hogy a történelem felülírja eredményeiket. 1989-ben leomlott a vasfüggöny és a berlini fal; a két Németország tárgyalásokat kezdett az egyesülésről; a következő év elején Csehszlovákia és Magyarország megállapodott a Szovjetunióval a szovjet csapatok kivonásáról; Lengyelország – a német-lengyel határ körüli bizonytalanság, valamint az NDK-ból való szovjet csapatkivonás miatt – csak az év második felében kötött ilyen megállapodást.

A két konferencia lezárására 1990 novemberében, a párizsi EBEÉ-csúcstalálkozón került sor. A CDE-II eredményeként megszületett 1990-es Bécsi Dokumentum előírta a fegyveres erőkre vonatkozó alapvető információk (szervezet, létszám, főbb fegyverek és fegyverrendszerek) cseréjét, tájékoztatást a védelmi költségvetésekről. Megállapodás született egy Konfliktusmegelőző Központ létrehozásáról Bécsben (többek között a szokatlan katonai tevékenységek bejelentésének megkönnyítésére, valamint a Bécsi Dokumentum végrehajtásának éves elemzésére), és elhatározták egy számítógépes információs hálózat kialakítását is (egy osztrák, francia, magyar, kelet-német és svéd közös javaslat eredményeként). További újdonság volt a dokumentumban, hogy engedélyezte a helyszíni ellenőrzést az összes államnak bármelyikük területén.[96] A CDE-II keretében került sor egy, a katonai doktrínákat összeha-

---

[93] Conventional Forces in Europe
[94] Jane M. O. Sharp, Conventional arms control in Europe, In: *SIPRI Yearbook 1990: World Armaments and Disarmament*; Oxford University Press 1990, 478-9
[95] Sharp (1989) i.m. passim
[96] Jane M. O. Sharp, Conventional arms control in Europe, In: *SIPRI Yearbook 1991: World Armaments and Disarmament*; Oxford University Press 1991, 455-6

sonlító szemináriumra is Bécsben 1990. január-februárban. A szemináriumot rendszeres időközönként azóta is megrendezik.

A CFE-szerződés ünnepélyes aláírására is a párizsi EBEÉ-csúcson került sor. A szerződés öt kategóriában (harckocsik, páncélozott harcjárművek, tüzérségi eszközök, harci repülőgépek és támadó helikopterek) korlátozza a hagyományos fegyvereket az Atlanti-óceántól az Urálig terjedő zónában (illetve ennek részeiben), a két tömbre bontva. A két katonai szövetségre eső kvótát a tagállamok egymás között osztották fel, tekintettel a CFE-szerződésben megállapított földrajzi határokra, valamint az egy tagállam által birtokolható fegyverzet (a tömbre eső állomány százalékában kifejezett) felső küszöbére.[97]

2.1. táblázat: Az Ausztriával szomszédos államok haderőit érintő csökkentések a CFE-, illetve a CFE-1A szerződés nyomán, a megfelelő osztrák adatokkal összehasonlítva

	Harckocsi	Páncélozott harcjármű	Tüzérségi eszközök	Harci repülőgép	Támadó helikopter	Személyi állomány[a]
Csehszlovákia[b]	3035	4359	3485	369	75	
CFE[c]	1435	2050	1150	345	56	
Cseh Közt.						110010
CFE	957	1367	767	230	50	93333
Szlovákia						55005
CFE	478	683	383	115	25	46667
Magyarország	1345	1720	1047	110	39	76226
CFE	835	1700	840	180	108	100000
Németország	7133	9598	4644	1064	357	401102
CFE	4166	3446	2705	900	306	345000
Olaszország	1912	3591	2222	584	169	294900
CFE	1348	3339	1955	650	142	315000
Szlovénia[d]	120[e]	20[e]				15000
Svájc[d]	870	1350	2323	260	79	21500
	812	1189	1656	213	14	19600
Ausztria[d]	170	460	428	48		42500
	159	460	623	54		52000

[a] Az 1992-es CFE-szerződés alapján; [b] A szerződés megkötésekor az adott ország haderőiben meglévő fegyverek száma; [c] A CFE-, illetve a CFE-1A szerződés által meghatározott felső érték, [d] Nem részese a CFE-szerződésnek, az összehasonlíthatóság érdekében a megfelelő 1990-91-es, illetve 1993-94-es értékek szerepelnek; Szlovénia esetében csak az utóbbiak; a tüzérségi eszközök nem tartalmazzák az aknavetőket; [e] becsült érték.
Forrás: Ujj 1996; *SIPRI Yearbook 1993; The Military Balance 1990-91* és *1993-94,* London: IISS 1990, 1993.

A CFE-szerződés kiegészítéseként, az MBFR-tárgyalások tárgyának újrafelvételével 1990-92 között zajló egyeztetéseken megszületett a CFE-1A szerződés, amely a 29 részes állam területén (a CFE-vel megegyező földrajzi hatókörben) korlátozta a katonai állomány különböző kategóriáit. Mivel a szerződést a Szovjetunió felbomlása után kötötték, már az

[97] A szerződés eredményeinek áttekintését l. Ujj András, *Az európai biztonság katonai összetevőinek változásai a CFE-szerződés fegyverzetcsökkentési szakaszának letelte után*, Védelmi Tanulmányok 12., Budapest: SVKI 1996. A végrehajtás problémáiról l. Dunay Pál, *A CFE-szerződés – első évtizede tükrében*, Védelmi Tanulmányok 43., Budapest: SVKH 2001

utódállamok haderői jelentették a legérdekesebb tételt. A többi állam esetén már előfordult, hogy a CFE-1A által megszabott plafon magasabb volt, mint az adott állam fegyveres erőinek tényleges létszáma.

A fegyverzetkorlátozási egyezmények betartásának ellenőrzésére és bizalomerősítő célzattal 1992 márciusában 25 állam aláírta a Nyitott Égbolt szerződést. Az eredetileg Eisenhower elnök által javasolt rendszert a CFE- és CFE-1A-tárgyalásokkal párhuzamosan alakították ki Bécsben. A szerződés az aláíró felek teljes területére kiterjed, és a berepülésekkel nyert adatokat megosztják a szerződés részesei között. A felek számára meghatározott éves passzív és aktív berepülési kvótát állapítanak meg; az alapelv az, hogy egy részes állam sem végezhet több ellenőrzést, mint amennyit saját területe felett engedélyez. Az ellenőrző repüléseket 72 órával a végrehajtás előtt kell bejelenteni.[98]

Az Ausztria környezetében zajló katonai változások más elemei

A demokratikus változások az egykori keleti tömb országaiban, az offenzív katonai szándékok eltűnése és a gazdasági problémák miatt lassan csökkent mindegyik, Ausztriához közeli kelet-közép-európai állam katonai költségvetése is, és közelített a hasonló osztrák értékekhez. Tekintve a GDP visszaesését a rendszerváltás utáni években, ez a változás a nominálisnál is nagyobb. Mint azt a 2. táblázat mutatja, hasonlóképpen igényt tartottak a „békeosztalékra" Ausztria NATO-tagállam szomszédai is.

2.2. táblázat: Az Ausztriával szomszédos államok védelmi kiadásainak változása a GDP százalékában, 1988-1994

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ausztria	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9
Csehszlovákia	4,4	6,2	5,4	4,2	4,6		
Cseh Közt.						2,5	2,3
Szlovákia						2,2	2,2
Magyarország	3,4	2,8	2,5	2,2	2,1	1,9	1,6
Németország	2,9	2,8	2,8	2,3	2,1	2,0	1,8
Olaszország	2,3	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0

Forrás: SIPRI Yearbook 1998

A Varsói Szerződésen belüli kohézió látványosan szűnt meg az évtized fordulóján. Kezdetben Magyarország lépett fel leghatározottabban a kérdésben: a magyar parlament 1990. június 26-án 232 szavazattal, ellenszavazat nélkül határozatot hozott a VSz-ből való kilépésről. A csehszlovákok és a lengyelek (utóbbiak az egyesített Németországgal közös határaik feletti aggodalom miatt) tartózkodóbbak voltak a kérdésben. A külügy- és védelmi miniszterek nyilatko-

[98] Jane M. O. Sharp, Conventional arms control in Europe, In: *SIPRI Yearbook 1992: World Armaments and Disarmament*; Oxford University Press 1992, 477-9 és Tulliu – Schmalberger i.m. 187-8

zata a VSz katonai szerveinek és szervezetének feloszlatásáról végül 1991. február 25-én Budapesten született meg, nem utolsósorban a szovjetek 1991. januári litvániai beavatkozása miatt. A Szövetség véglegesen július 1-jén szűnt meg.[99]

A vártnál gyorsabban történt meg a szovjet csapatok kivonása is a térségből, ami végleg megszüntette a közép-európai térségben tapasztalható katonai koncentrációt. 1988 decemberében a Közép-Európában állomásoztatott szovjet haderő 19 hadosztálya, 380 000 fő az egykori NDK területén, 62 000 fő (2 hadosztály) Lengyelországban, 75 000 fő (5 hadosztály) Csehszlovákiában, és 61 000 fő (4 hadosztály) Magyarországon teljesített szolgálatot.[100] Míg Magyarországról és Csehszlovákia területéről még 1991-ben kivonult az utolsó szovjet katona, Lengyelország területét csak 1993-ra hagyták el a szovjet csapatok.

2.2. Az új európai biztonsági szerkezet kialakulása a kilencvenes évek első felében

Az 1989-90-ben lezajlott nemzetközi változások nyomán véget ért a bipoláris rendszer, azaz eltűnt a két pólus egyike. Az európai „biztonsági rendszer” féloldalassá vált, amennyiben a keleti tömbből „kiszabaduló” kelet-közép- és délkelet-európai országok intézményes és biztonsági vákuumban találták magukat. A helyzet nemcsak az ő, de a kontinens nyugati felén „túlélő” biztonsági és integrációs szervezetek jövőjének kérdését is felvetette, amely annál is sürgetőbb volt, hogy a Szovjetunió 1991 végi felbomlásával (illetve a balti államok függetlenedésével már hónapokkal korábban) megjelent a kelet-európai független államok második hulláma is. Miközben Oroszország jövője és az európai biztonsági rendszerben betöltött szerepe továbbra is bizonytalannak tűnt, a kontinens közepén létrejött az egyesült Németország, ami szintén jelentős változást jelentett Európa erőviszonyaiban. A keleti tömb megszűnése után nemcsak a helyüket kereső – és egy idő után a megmaradt (nyugati) erőközpont felé tekintgető – kelet-európai államok helyzetének rendezése vagy az új Németország „elhelyezése”, hanem a megváltozott feladatrendszernek való megfelelés, a létjogosultság bizonyítása is önvizsgálatra és átalakulásra kényszerítette a kontinens biztonságában szerepet vállaló intézményeket.

Az évtized fordulóján még kétséges volt, hogy a hidegháborúból sértetlenül kikerült, a nyugati tömbhöz tartozó szervezetek keleti megfelelőikhez hasonlóan elveszítik-e jelentőségüket, vagy sikerül alkalmazkodniuk az új környezethez. A legfőbb kihívást a VSz–KGST-körből kiszabadult államoknak egy európai biztonsági rendszerbe való befogadása jelentette.

[99] Gazdag Ferenc, Szövetségtől szövetségig: Magyarország útja a Varsói Szerződéstől a NATO-ig, In: Gazdag Ferenc – Kiss J. László (szerk.), *Magyar külpolitika a 20. században*, Budapest: Zrínyi 2004, 200
[100] Sharp (1991) i.m. 434

Ekkor még nem látszott, hogy a kérdést a meglévő struktúrák átalakításával, vagy újabb struktúrák kialakításával sikerül majd elérni.

A hidegháború jelentette állandó konfrontáció végével megszűnt az a szembenállás is, amelynek keretében értelmezhető volt az európai semlegesek biztonságpolitikájának alapelve, így a „harmadik tömb" is arra kényszerült, hogy felülvizsgálja, és az új feltételeknek megfelelően alakítsa át politikáját – amint ezek a feltételek láthatóvá válnak. Egy másik kényszerítő tényező az EGK rendkívül dinamikus fejlődése volt az évtized fordulóján. Az egységes belső piacnak a nyolcvanas évek közepén megfogalmazott terve, majd az Európai Politikai Együttműködés továbbfejlesztését és a gazdasági és monetáris unió tervét vizsgáló kormányközi konferenciák mandátuma olyan „erőközpontot" vetített előre, amely az évtized elején ellenállhatatlan vonzerőt gyakorolt a semlegesekre is. Ezt a vonzerőt Ausztria érezte meg elsőként.

Az évtized közepére egy olyan biztonsági struktúra kezdett kirajzolódni, amelyben az átalakuló szervezetek egyike sem került vezető szerepbe, hanem – esetenként jól körülhatárolható, többnyire inkább átfedő – sajátos feladatköröket végrehajtó, egymást kiegészítő, saját „biztonságdarabkájukat" kezelő szervezetek hálózata adta az európai biztonság építményét.

2.2.1. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet

Az EBEÉ létrejöttét a Szovjetunió számos kezdeményezése előzte meg egy európai kollektív biztonsági rendszer kialakítására, amit azonban a nyugati blokk következetesen elutasított, hiszen a Szovjetunió által elképzelt szervezet feleslegessé tette volna a NATO-t. A szovjet elképzelés mementójaként azonban a Varsó Szerződés 11. cikke egy olyan rendelkezést tartalmazott, mely szerint „ha az európai kollektív biztonsági rendszer létrejön (…), a jelen Szerződés az általános európai szerződés hatályba lépésének napján érvényét veszti."[101]

A szovjet kollektív biztonsági kezdeményezések „maradványaként" 1973-ban megkezdődött értekezlet különös érdeme volt, hogy nem tömbök közötti konzultációként indult, hanem a résztvevő államok egyenrangúságán, egyenlő részvételén alapult, és lehetővé tette a semleges és el nem kötelezett európai országok részvételét is. Ez azt jelentette, hogy a kétpólusú világrend megszűnésével az EBEÉ maradt az a fórum, amely feltételek nélkül, valamennyi európai államra kiterjedt (1991-ben még Albánia is meggondolta magát, és kérelmezte felvételét).

---

[101] Halmosy i.m. 286

Az EBEÉ másik alapelve, a konszenzusos döntéshozatal is arra szolgált, hogy hangsúlyozza a résztvevő kisebb államok jelentőségét és egyenlőségét a folyamatban. Ez az elv természetesen ugyanúgy tekinthető a döntéshozatalt megnehezítő akadálynak is.

A semleges és el nem kötelezett államok (N+N, neutral and non-aligned) mindvégig jelentős szerepet játszottak az EBEÉ keretében. Már a Helsinki Záróokmány előkészítésében is többször segítették át a holtponton a tárgyalásokat – a legelső emlékezetes javaslatuk az értekezlet előkészítése során a tárgyalandó témák „kosarakban" történő gyűjtése volt (az osztrák delegáció vezetője magának tulajdonítja az érdemet).[102] Az N+N országok kiemelt szerepét az is mutatja, hogy az EBEÉ-folyamat számos tárgyalásának, csúcstalálkozójának, később szervének is ők adtak helyet.

Az EBEÉ állam- és kormányfőinek 1990. november 19-21. között Párizsban tartott csúcstalálkozója egy sor olyan dokumentumot fogadott el, amelyek kodifikálták az Európában lezajlott változásokat. A Párizsban aláírt CFE-szerződéshez kapcsolódóan született meg a 22 állam közös nyilatkozata,[103] amelyben az érintett álam- és kormányfők megállapították a több mint négy évtizedig tartó megosztottság és konfrontáció időszakának végét, és ünnepélyesen kinyilvánították, hogy nem tekintik egymást ellenfeleknek, és új partnerségek megteremtésére törekszenek. Elutasították az erő alkalmazását bármely állam területi integritása vagy politikai függetlensége ellen, valamint a határok erőszakos vagy erőszakkal való fenyegetés útján történő megváltoztatását. Vállalták, hogy csak olyan mértékű katonai képességeket tartanak fenn, amelyek szükségesek a háború megakadályozásához és a hatékony védelemhez, és elkötelezték magukat a fegyverzetkorlátozási és lefegyverzési egyezmények előmozdítása mellett.

Az összes résztvevő által aláírt „Párizsi Charta az új Európáért"[104] kiáll az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság, a gazdasági szabadság és felelősség, a résztvevő államok közötti baráti kapcsolatok, valamint a szabad és egységes Európa mellett. Az aláírók ígérete szerint új minőségű biztonsági kapcsolatokra törekednek egymással, és teljes mértékben tiszteletben tartják egymás választási szabadását e tekintetben. A Charta szerint „a biztonság oszthatatlan, és minden résztvevő Állam biztonsága elválaszthatatlanul kötődik valamennyi más Állam biztonságához." A Charta arra is figyelmeztetett, hogy – bár csökkent a konfliktus veszélye Európában – más veszélyek fenyegethetik az európai társadalmakat, így vállalták, hogy együttműködnek a részes államok függetlenségét, szuverenitását, vagy területi integritását

---

[102] Helmut Liedermann, Helsinki – Genf – Helsinki, In: Oliver Rathkolb – Otto M. Maschke – Stefan August Lütgenau (Hrsg.), *Mit anderen Augen gesehen. Internationale Perzeptionen Österreichs 1955-1990*, Wien–Köln–Weimar: Böhlau 2002, (Österreichische Nationalgeschichte nach 1945 Bd. 2), 495

[103] L. *SIPRI Yearbook 1991: World Armaments and Disarmament*; Oxford University Press 1991, 601

[104] L. uo. 603-10 és részleteit Dunay – Gazdag i.m. 188-94

sértő tevékenységek (külső nyomásgyakorlás, kényszerítés, felforgatás) elleni védekezésben. Elítélték ezzel összefüggésben a terrorizmus minden formáját, és közös fellépést ígértek a kábítószer-csempészet ellen.

A Charta egyik legfőbb érdeme az EBEÉ intézményesítése volt. Bár a stabil intézményrendszerhez vezető folyamat még évekig húzódott, a Charta, illetve a vele párhuzamosan elfogadott kiegészítő dokumentum[105] teremtette meg ezek kezdeményeit. Az első lépést az utótalálkozók intézményesítése jelentette: a Charta értelmében kétévente kell megrendezni őket, hogy a részes államok felmérhessék a bekövetkezett változásokat, felülvizsgálhassák a kötelezettségvállalások végrehajtását, és megfontolják a további lépéseket. A politikai konzultációk központi fórumaként évente legalább egyszer összeül a külügyminiszterekből álló Tanács, amely intézkedéseket hozhat az EBEÉ-vel kapcsolatos kérdésekben, és előkészíti az állam-és kormányfők találkozóit. A Vezető Tisztségviselők Bizottsága készíti elő a Tanács üléseit, és hajtja végre annak döntéseit. Döntés született egy sürgősségi mechanizmus későbbi kialakításáról, amely lehetővé tenné a Vezető Tisztségviselők Bizottságának vészhelyzetekben történő összehívását.

Az előbbi szervek adminisztratív támogatására rendelkeztek egy Titkárság létrehozásáról Prágában. A bécsi Konfliktusmegelőző Központ a konfliktusok kockázatának csökkentésében segíti a Tanácsot, elsősorban a Bécsi Dokumentumban foglalt biztonság- és bizalomerősítő intézkedések végrehajtásának támogatásával. A Konfliktusmegelőző Központ hatáskörébe tartozik a szokatlan katonai tevékenységeke vonatkozó konzultációs és együttműködési mechanizmus, a katonai információk éves cseréje, valamint a katonai jellegű veszélyes balesetekre vonatkozó együttműködés és azok bejelentése. E feladatok operacionalizálására a Központon belül kialakítanak egy Konzultatív Bizottságot, amely a részes államok képviselőiből áll. Az intézményi szervezet egy másik tagja a Varsóban megalapított Szabad Választási Iroda volt, amelynek feladata a résztvevő államokban rendezett választásokkal kapcsolatos információcsere és a választások megfigyelésének megkönnyítése volt. A Charta felvetette a nemzeti parlamentek bevonásának fontosságát is, és javasolta egy EBEÉ parlamenti közgyűlés kialakítását.

A párizsi csúcstalálkozó előtt nem sokkal Helsinkiben találkozott kilenc N+N ország – köztük Ausztria – külügyminisztere, hogy egyeztessék országaik álláspontját az EBEÉ jövőjével és az annak keretében megvalósítandó együttműködésükkel kapcsolatban. Úgy vélték, hogy a katonai biztonság vonatkozásait lehetőleg egyetlen EBEÉ-fórumon kell tárgyalni.

---

105 Uo. 195-9

Hangsúlyozták a Konfliktusmegelőző Központ, a Titkárság és a parlamenti közgyűlés megteremtése iránti támogatásukat.[106]

Az EBEÉ intézményesülésében nem is a Charta évét, hanem 1991-92-t tekinthetjük fordulópontnak. A helsinki utótalálkozó előtt tartott két külügyminiszteri Tanács eredményei közül csak egy volt a Párizsi Chartában vázolt intézményrendszer befejezése és finomítása. A Tanács berlini ülésén (1991. június 19-20.)[107] fogadták el az ún. berlini mechanizmust, amelynek értelmében az EBEÉ első alkalommal tért el a konszenzusos döntéshozataltól. A berlini mechanizmus a rendkívüli helyzetekre vonatkozó konzultációs és együttműködési eljárás, amely lehetővé teszi, hogy egy állam tisztázást kérjen, amennyiben szerinte rendkívüli helyzet alakul ki egy másik részes állam területén. Amennyiben az érintett állam által adott felvilágosítás nem kielégítő, és a kezdeményező állam kérését legalább 12 másik állam támogatja, a Vezető Tisztségviselők Bizottsága összeül a kérdés megtárgyalására. Szintén Berlinben fogadták el a La Vallettában 1991 februárjában egy szakértői csoport által kidolgozott, a viták békés rendezésére vonatkozó mechanizmust. A prágai találkozó[108] (1992. január 30-31.) megerősítette a Konfliktusmegelőző Központot; annak Konzultatív Bizottsága a prágai döntések értelmében átfogó konzultációs fórumként működik politikai és katonai vonatkozású kérdésekben, és együttműködési fóruma lesz a konfliktus-megelőzésnek és válságkezelésnek. A Konzultatív Bizottság jogot kapott tényfeltáró missziók küldésére az 1990-es Bécsi Dokumentumban foglalt, a szokatlan katonai tevékenységekre vonatkozó mechanizmus értelmében, és ad hoc csoportokat vagy támogató munkacsoportokat is létrehozhat. Széles jogköröket kapott a Vezető Tisztségviselők Bizottsága is. A varsói Szabad Választási Irodát ekkor keresztelték át a Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájává (ODIHR).[109] Prágában szentesítették az 1991 szeptemberében Moszkvában az emberi dimenzióról tartott EBEÉ-találkozón az emberi jogok megsértésének esetére elfogadott „konszenzus mínusz egy” elvét is. Az elv alapján az EBEÉ politikai intézkedéseket hozhat az emberi jogokat megsértő állammal szemben, annak beleegyezése nélkül is.[110]

Az intézményi változásoknál fontosabb, hogy megváltozott a dokumentumok hidegháborús retorikája. Míg a Párizsi Charta a Helsinki Alapokmány tíz elvére hivatkozott, és annak békítő jellegű szóhasználatát követte, a berlini találkozón egy „európai architektúráról” és

[106] Adam Daniel Rotfeld, New security structures in Europe: concepts, proposals and decisions, In: *SIPRI Yearbook 1991: World Armaments and Disarmament*; Oxford University Press 1991, 594-5
[107] A Tanács berlini ülésének dokumentumait részletekben l. Dunay – Gazdag i.m. 292-3 és *SIPRI Yearbook 1992: World Armaments and Disarmament*; Oxford University Press 1992, 583-4
[108] Az elfogadott dokumentumok részletei: *SIPRI Yearbook 1992,* 584-7
[109] Szőnyi István, Az EBEÉ intézményesedése, In: Dunay – Gazdag i.m. 66-7
[110] Uo. 75

„az európai biztonság megerősítéséről" volt szó. Berlinben határoztak arról, hogy információcserét kezdeményeznek a főbb európai és transzatlanti intézményekkel (EK, ET, UNECE, NATO, WEU). Ezen intézmények (valamint az ENSZ, OECD és az EBRD) képviselői már vendégként részt vettek a Tanács prágai találkozóján.

Prágában meghatározták a soron következő, helsinki utótalálkozó alapelveit is; ezek között „az EBEÉ *átfogó biztonság- és stabilitáskoncepciójára*" utaltak, amely magában foglalja az emberi jogokat, valamint *politikai, katonai, gazdasági és környezeti összetevőket*. Megemlítették az EBEÉ fontos szerepét a demokratikus fejlődés elősegítésében, a részes államoknak *az EBEÉ közös értékeinek, elveinek és normáinak* hálózatába való integrálásában és egy stabil biztonsági környezet kialakításában Európában. Az EBEÉ célja, hogy megelőzze a konfliktusokat és megszilárdítsa a békét a feszültségek gyökereinek kiirtásával, különösen az ember jogok tiszteletben tartásának elérése (különös tekintettel a nemzeti kisebbségekre), a demokratikus intézmények kiépítése és a gazdasági és társadalmi fejlődés előmozdítása révén. Hangsúlyozták a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos problémák békés rendezésének és az EBEÉ erre irányuló képességeinek megerősítésének szükségességét, és indítványozták az EBEÉ konfliktus-megelőzésre, válságkezelésre és a viták békés rendezésére irányuló képességeinek továbbfejlesztését is.

Ezek a fejlemények, azaz az EBEÉ illetékességi körének a prágai feladatlistában való kibővítése, a nemzetközi és európai szervezetekkel való kapcsolatok megteremtése, valamint a volt szovjet köztársaságok felvétele új jelleget adott a helsinki folyamatnak.[111]

Az 1992 júliusában tartott helsinki utótalálkozón[112] továbbfejlesztették az EBEÉ intézményeit. Kiemelt szerepet kapott a soros elnök, akinek munkáját az előző és következő elnök is segíti (trojka). A soros elnököt segítik még az eseti alapon, egy adott konfliktus vagy válság megoldására létrehozott ideiglenes irányító csoportok. A soros elnök valamely válság megoldásának támogatására személyes képviselőket is kinevezhet. A találkozó egyik legfontosabb eredménye a nemzeti kisebbségi főbiztos posztjának megteremtése volt, aki a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos feszültségekre vonatkozó korai előrejelzésben játszik szerepet; e feladatának végrehajtásakor joga van felkeresni az érintett területet, és látogatása során bárkivel konzultálhat. Helsinkiben egységes rendszerbe foglalták az EBEÉ előrejelzéssel, konfliktus-megelőzéssel és válságkezeléssel kapcsolatos tevékenységét, és feladatait kibővítették a békefenntartással. Az EBEÉ e tevékenysége jelentősebb erők telepítését is magában foglalja,

[111] Erről bővebben: Adam Daniel Rotfeld: European security structures in transition, In: *SIPRI Yearbook 1992: World Armaments and Disarmament*; Oxford University Press 1992, 563-82
[112] L. Dunay – Gazdag i.m. 200-17

a klasszikus békefenntartás körén belül, az ENSZ Alapokmányának VIII. fejezete értelmében. Békefenntartói tevékenysége során az EBEÉ felhasználhatja más szervezetek (pl. az EK, a NATO, vagy a WEU) képességeit is.

A nemzetközi szervezetekkel, nem részes államokkal és a nem kormányzati szervezetekkel való kapcsolatokat részletező fejezetben az EBEÉ az ENSZ Alapokmány VIII. fejezete értelmében vett regionális megállapodásnak minősíti magát, és mint ilyen, fontos kapcsolatot jelent az európai és az átfogó biztonság között.

A külügyminiszterek a budapesti csúcstalálkozót előkészítő két ülésükön, Stockholmban (1992. december 15.) és Rómában (1993. november 30. – december 1.) további lépéseket tettek az intézményrendszer áramvonalasítására.[113] Egyesítették és Bécsben helyezték el a bécsi és a prágai titkárságot, és – szintén Bécsben – egy Állandó Bizottságot alapítottak. Az EBEÉ intézményei jogi státuszt kaptak. Az újonnan felvett államok egy része ekkor nyitott állandó képviseletet Bécsben, amihez az osztrák kormány pénzügyi segítséget nyújtott.

Az EBEÉ ebben az időszakban a preventív diplomáciára és válságkezelésre, az értékközösségként való megerősödésre, a nemzetközi szervezetekkel való együttműködésre és a belső struktúra felülvizsgálatára összpontosított. Számos konfliktusmegelőző és válságkezelő misszió indult ebben az időszakban a Balkánon, a balti és a kaukázusi térségben, és az ENSZ BT által elrendelt, a volt jugoszláv köztársaságok elleni fegyverembargó, illetve a Szerbia és Montenegró elleni szankciók végrehajtását segítő szankciótámogató missziót is kiküldtek (az egyiket Magyarországra). Választási megfigyelő missziók indítására is sor került. A nemzeti kisebbségi főbiztos több vizsgálatot folytatott, és ajánlásokat is megfogalmazott. A soros elnök és az ENSZ főtitkára közötti 1993 májusában történt levélváltás megszabta az ENSZ és az EBEÉ együttműködésének kereteit.[114]

A római találkozó megállapodott arról, hogy megerősíti az EBEÉ szerepét „a kooperatív biztonság és az egyenjogúság alapján folyó politikai egyeztetések páneurópai és transzatlanti fórumaként”.[115] A kooperatív biztonság e fórumának végső arcát a budapesti csúcstalálkozó (1994. december 5-6.) adta meg.[116] A csúcstalálkozó résztvevő megfogalmazták azt a szándékukat, hogy politikai lendületet adnak az EBEÉ-nek, hogy döntő szerepet játszhasson a XXI. század kihívásainak kezelésében; ennek megfelelően Értekezletből Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetté alakítják. Budapesten döntöttek arról, hogy „az EBEÉ lesz a

[113] Uo. 295-7; Szőnyi i.m. 68-9; Adam Daniel Rotfeld: Europe: A new regional security regime, In: *SIPRI Yearbook 1994: World Armaments and Disarmament*; Oxford University Press 1994, 223-33
[114] Rotfeld (1994) i.m. 226-30
[115] Uo. 232
[116] A találkozó dokumentumait l. *SIPRI Yearbook 1995*, 309-13, Dunay – Gazdag i.m. 218-224

korai előrejelzés, a konfliktus-megelőzés és a válságkezelés elsődleges eszköze”, és kezdeményezték a térség „közös és átfogó, a XXI. századnak megfelelő, az EBEÉ elvein és kötelezettségvállalásain alapuló biztonsági modelljéről folytatandó tárgyalások megkezdését”.

Az EBESZ a hidegháború sikeres kezdeményezéséből a kilencvenes évek közepére európai egy kooperatív biztonsági szervezetté nőtte ki magát; sikerét a hidegháborús és az azt követő nemzetközi helyzetben is ugyanazoknak a tulajdonságoknak: inkluzivitásának és normaalkotó tevékenységének köszönhette. Az évtized első felében mind feladatrendszerét, mind struktúráit sikerült a részes államok közös akaratából az európai biztonság kihívásainak megfelelően alakítania. Legfőbb mulasztása, hogy nem tudta kezelni a volt Jugoszlávia területén kialakult fegyveres konfliktusokat; igaz, ehhez a feladathoz több más nemzetközi szervezet sem tudott felnőni.

2.2.2. A NATO átalakulása az évtized elején

A hidegháborút túlélt európai intézmények közül kétségtelenül a NATO-nak volt a legnagyobb szüksége az átalakulásra, ha továbbra is életben akart maradni, miután a Varsó Szerződés eltűnésével a magányos (és munka nélkül maradt) győztes pozíciójába került. Ebből a helyzetből csak hatáskörének átalakításával, bővítésével szabadulhatott meg. A másik fontos feladata a VSz-ből kikerülő, a Nyugat katonai és gazdasági biztonságot nyújtó intézményei felé tekintő kelet-közép-európai államok „befogadása” volt, ami egyébként még évekig nem jelentette a tagsági igények elismerését.

A NATO feladatainak újraértelmezése

Az első következtetéseket a NATO állam- és kormányfőinek az Észak-atlanti Tanács keretében 1990. július elején Londonban rendezett találkozója vonta le.[117] A résztvevők hangsúlyozták annak fontosságát, hogy a Szövetség alkalmazkodjon az új helyzethez. A NATO-nak új partneri viszonyt kell kialakítania Európa valamennyi nemzetével, amelyek felszólítottak diplomáciai kapcsolat kialakítására a Szövetséggel. A londoni következtetések rámutattak arra, hogy – tekintettel a CFE-szerződésre és a szovjet csapatok Kelet-Európából történő kivonására – a NATO integrált erőinek szervezetét és stratégiáját módosítani kell. Kisebb, mozgékonyabb és sokoldalúan alkalmazható erők kialakítására van szükség, amelyek segítségével rugalmasan lehet megválaszolni egy esetleges válságot. A NATO korlátozni fogja aktív erőinek készültségét, csökkenti a kiképzés követelményeit és a hadgyakorlatok számát, és olyan új

[117] A londoni nyilatkozatot l. A változó NATO. Dokumentumok 1989-1994, Budapest: SVKI 1994, 100-5

katonai stratégiát készít elő, amely tükrözni fogja a nukleáris fegyverek jelentőségének csökkentését a Szövetség védelmében. A találkozó támogatta továbbá az EBEÉ továbbfejlesztését, és támogatását fejezte ki annak párizsi csúcsértekezletével kapcsolatban.

A londoni partnerségi felhívás eredményeként írták alá az EBEÉ párizsi csúcstalálkozóján 22 állam (a VSz, illetve a NATO tagállamainak) közös nyilatkozatát a hidegháborús konfrontáció végéről. A londoni nyilatkozatnak a katonai szervezetre vonatkozó részleteit 1991 májusában a NATO Védelmi Tervező Bizottsága dolgozta ki.[118] A bizottság arra is felhívta a figyelmet, hogy bár jelentősen csökkent egy keleti-nyugati konfliktus esélye, még fennállnak bizonytalanságok és kockázatok: a Szovjetunió még jelentős mennyiségű nukleáris és hagyományos fegyverzettel rendelkezik, a közép-kelet-európai országokban pedig komoly politikai, társadalmi, gazdasági és etnikai feszültségek tapasztalhatók. A biztonságpolitika tág megközelítését jelzi, hogy a Szövetség politikájában három elem, az együttműködés, a párbeszéd (pl. fegyverzetkorlátozás és leszerelés) és a hatékony kollektív védelmi képesség fenntartása jut érvényre.

A NATO alapvető biztonsági feladatait az Észak-atlanti Tanács 1991 júniusában Koppenhágában tartott ülésén vizsgálták tovább.[119] A Tanács a NATO szempontjából négy feladatot ismert fel az új Európában: 1) hozzájárulás a stabil biztonsági környezet megteremtéséhez Európában a demokratikus intézmények fejlesztése és a viták békés rendezésének alapján; 2) az Észak-atlanti Szerződés IV. cikkelye értelmében transzatlanti konzultációs fórumot biztosít a szövetségeseknek a biztonságukat fenyegető fejleményekről; 3) elrettentés és védelem esetleges agresszió ellen; 4) az Európán belüli stratégiai egyensúly fenntartása. A Tanács elismerte más intézmények, az EK, a WEU és az EBEÉ fontos szerepét is ezeken a területeken. A másik két fő napirendi kérdés a NATO kapcsolata az EK és a WEU keretében kialakuló „európai biztonsági identitással és védelmi szereppel". A NATO szerint ennek átláthatónak és (a NATO-hoz képest) kiegészítő jellegűnek kell lennie. A harmadik kérdés a közép- és kelet-európai országokhoz fűződő partnerségi viszony volt.

A NATO új stratégiai koncepciója az állam-és kormányfők 1991. november 7-8-i római csúcsértekezletén született meg.[120] A maga módján az értekezlet válaszolt az évtized első felében annyira aktuális, az európai biztonsági szerkezetre vonatkozó kérdésre, amikor úgy fogalmazott:

> „Az új Európában olyan kihívásokkal állunk szemben, amelyekkel egymagában egyetlen szervezet sem tudna átfogóan megküzdeni. Erre a feladatra csak az egymáshoz kapcsolódó szerve-

[118] Uo. 118-22
[119] Uo.123-33
[120] Uo. 137-48

> zetek hálója alkalmas (…) Ezért az európai biztonság egy olyan új építményének kifejlesztésén dolgozunk, amelyben kiegészíti egymást a NATO, az Európai Közösség, a Nyugat-európai Unió és az Európa Tanács.”

A nyilatkozat szerint a Szövetség már nem számol a nagyarányú hagyományos támadás jelentette fenyegetéssel, mégis fenn kell tartania a stratégiai egyensúlyt és a készültséget, hogy az instabilitásból és feszültségből eredő kockázatokat kezelni tudja. Az állam- és kormányfők újra hitet tettek a biztonság átfogó (a nélkülözhetetlen védelmi dimenzió mellett politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti szempontokat is felölelő) koncepciója mellett, és megállapították, hogy kedvező a helyzet ahhoz, hogy a Szövetség a céljait politikai eszközökkel valósíthassa meg.

Előrevetítve az EBEÉ helsinki utótalálkozóján született döntést, az Észak-atlanti Tanács 1992. júniusi oslói ülésén[121] kinyilvánította, hogy – eseti döntés alapján – kész támogatni az Értekezlet békefenntartói tevékenységét, mely támogatás kiterjedhet a Szövetség erőforrásainak és szakértelmének rendelkezésre bocsátására is. A Tanács decemberi ülése (Brüsszel, 1992. december 17.)[122] ezt az ígéretet az EBEÉ mellett kiterjesztette az ENSZ BT fennhatósága alatt folytatott békefenntartói tevékenységekre is. (A Szövetség ekkor már több műveletet támogatott a volt Jugoszlávia területén.)

A NATO partnerségi kapcsolatai

A NATO-tagságra vágyó kelet- és közép-európai államok számára az új stratégiai koncepciót megfogalmazó 1991. novemberi római csúcstalálkozó kínált elegáns mellékvágányt. Az állam- és kormányfők ekkor vetették fel ugyanis az Észak-atlanti Együttműködési Tanács (North Atlantic Co-operation Council, NACC) megteremtésének ötletét. Az NACC az Észak-atlanti Tanáccsal évente tartott, miniszteri szintű találkozókat jelentené, amelyeket kiegészítenének a nagyköveti szintű, valamint a NATO egyéb szerveivel (Politikai és Gazdasági Bizottság, Katonai Bizottság) tartott találkozók. A cél az együttműködés és a konzultáció volt olyan biztonsági kérdésekben, amelyekben a NATO fel tudja ajánlani tapasztalatait. A meghívás a VSz egykori tagjaira, illetve a balti államokra vonatkozott. Mivel az 1991. december 18-án tartott első találkozó gyakorlatilag egybeesett a Szovjetunió felbomlásával, a szovjet delegáció vezetője az újonnan függetlenné vált államokra is kérte a megállapodás kiterjesztését. Az együttműködés munkatervét az NACC 1992. március 10-i találkozója[123] vázolta; a lehetséges feladatokat a politikai és biztonsági kérdések, a védelmi tervezési kérdések, a védelmi ipar

[121] Uo. 181-6
[122] Uo. 198-204
[123] Uo. 165-70

konverziója, a gazdasági kérdések, a tudományos együttműködés, a modern társadalom kihívásai, a NATO-ra vonatkozó információk terjesztése, a politikai tervezésről folytatott konzultáció, valamint a légi forgalom irányítása fejezetek alá sorolták. A következő hónapban további lehetséges területeket állapítottak meg az együttműködés számára (pl. katonai stratégiák megvitatása, gyakorlatok és kiképzés, katonai egészségügy stb.).

Az 1992. decemberi NACC-ülés (az EBEÉ júniusi helsinki döntésének hatására) a békefenntartást is az együttműködés körébe sorolta, és megbízott egy ad hoc csoportot a kérdés vizsgálatával. A csoport a következő év júniusában terjesztette elő jelentését, amelyben gyakorlati intézkedéseket javasolt.

Az NACC keretében folytatott együttműködés továbbfejlesztésére a NATO 1994 januárjában meghirdette a Partnerség a békéért (PfP) programot, amelyre meghívta az NACC és az EBEÉ tagjait. Az NACC munkaprogramjánál gyakorlatibb irányultságú partnerséghez való csatlakozásra felhívó dokumentum[124] első bekezdésében megerősítette, hogy a Szövetség nyitva áll az olyan európai államok előtt, amelyek képesek elősegíteni az Észak-atlanti Szerződés elveit és hozzájárulni az észak-atlanti térség biztonságához. A dokumentum (azon kívül, hogy egyszerre említi a két kérdést) semmilyen kapcsolatot nem létesít a partnerségben való részvétel és egy esetleges NATO-csatlakozás között. Így a NATO-tagság központi elemét jelentő biztonsági garanciák helyett a Szövetség azt ígérte a partnerség résztvevőinek, hogy konzultálni fog a partnerségben aktívan résztvevő bármely országgal, amely úgy véli, hogy területi épségét, politikai függetlenségét vagy biztonságát közvetlen veszély fenyegeti.

2.2.3. A Nyugat-európai Unió újjáéledése

Bár az 1948-as brüsszeli szerződés[125] módosítása és kiegészítése értelmében 1954-ben létrejött Nyugat-európai unió (WEU) tagállamainak kollektív védelmi kötelezettségei – a brüsszeli szerződés V. cikkelye értelmében – explicitebbek voltak a NATO-énál, a szerződés IV. cikkelyének kitétele miatt a szervezet a hidegháború nagy része alatt passzív szemlélődésre ítélte magát. A cikkely kimondta, hogy nem kívánatos a NATO katonai vezérkarának megkettőzése, ezért a WEU információért és tanácsért a NATO katonai szerveihez fog fordulni katonai ügyekben; így a katonai együttműködés struktúráit az európai államok a NATO keretében alakították ki. Egy másik pont, amelyben a brüsszeli szerződés „túllépett” a washingtonin, a földrajzi hatókör volt: bár az V. cikkely hatálya Európára korlátozódott, a VII. cikkely lehető-

[124] Uo. 297-8

[125] L. Halmosy i.m. 144-7; Dunay Pál – Gazdag Ferenc (szerk.), *A Nyugat-európai Unió. A megalakulástól a megvalósulásig*, Budapest: SVKI 1994, 135-9

vé tette a tagállamok konzultációját a békét vagy a gazdasági stabilitást veszélyeztető helyzetről, bármely térségben is merüljön az fel.

A WEU-t tehát nem a hidegháború vége kényszerítette szerepének felülvizsgálatára; éppen ellenkezőleg, feléledése a nyolcvanas évek közepére tehető, amikor a nyugat-európai kormányok és közvélemény növekvő aggodalommal szemlélték az Egyesült Államok törekvését a kontinens nyugati felének további felfegyverzésére. A WEU miniszterei 1984. októberi római ülésükön javasolták[126] a WEU adta keretet biztonságpolitikai együttműködésük fokozására, amely nemcsak Nyugat-Európa biztonságát növelné, de a NATO közös védelmének javításához is hozzájárulna. Indítványozták átfogó eszmecserék rendezését – az európai biztonság sajátos feltételeinek szem előtt tartásával – a védelem, a fegyverzetellenőrzés és leszerelés kérdéseiben, a kelet-nyugati kapcsolatok fejleményeinek hatásáról, az atlanti szövetség fejlesztéséhez való európai hozzájárulásról, valamint az európai fegyverkezési együttműködés fejlesztéséről. Ennek érdekében döntöttek a WEU intézményi reformjáról is. Tekintettel arra, hogy a WEU újjáélesztése az Egyesült Államok politikáját ellensúlyozandó történt meg, az amerikaiak mindvégig (a kilencvenes években is) gyanakvással tekintettek a WEU növekvő szerepére és az európai biztonsági és védelmi identitás fejlesztésére, még akkor is, ha később elismerték lehetséges érdemeit abban, hogy az európaiakat a közös védelemben való nagyobb – főleg anyagi – szerepvállalásra ösztönözheti.

A kilencvenes évek legelején aztán konkrétabb megfogalmazást öltött az „európai biztonsági és védelmi identitás" kérdése, amikor az EK kezdeményezte Európai Politikai Együttműködésének egy politikai unióvá történő fejlesztését a kül- és biztonságpolitika kérdéseire kiterjedően, amelyben a WEU-nak jelentős szerepet szántak. Az Európai Uniót létrehozó, 1991 végén megkötött maastrichti szerződés V. fejezetének J.4. cikke alapján – amely felveti egy közös európai védelempolitika, és annak alapján egy közös európai védelem lehetőségét – az EU felkéri a WEU-t, hogy dolgozza ki és hajtsa végre az EU védelmi vonatkozású döntéseit és fellépéseit. A maastrichti szerződés szerint a WEU az Európai Unió fejlődésének szerves részét képezi. A mindkét szervezetben tagsággal rendelkező kilenc állam a szerződés aláírása kapcsán kiadott két nyilatkozatban[127] hangsúlyozta, hogy a WEU-t nemcsak az EU védelmi komponenseként, de az atlanti szövetség európai pillérének megerősítése érdekében is fejleszteni kell, és ezzel párhuzamosan ígéretet tett a szervezet műveleti szerepének erősítésére is. A WEU új szerepének értelmében meghívták az EU még nem WEU-tag álla-

[126] Rome Declaration 1984. október 24., http://www.weu.int/documents/841024en.pdf; magyarul l. Dunay – Gazdag i.m. 140-6
[127] L. Fazekas Judit (szerk.), *Az európai integráció alapszerződései*, Budapest: KJK-Kerszöv 2000, 327-9 és (kivonatosan) Dunay – Gazdag i.m. 153-6

mait, hogy tagként vagy megfigyelőként, valamint a NATO más európai tagjait, hogy társult tagként csatlakozzanak a szervezethez. A megfigyelői és társult tagság mellé 1994-ben a WEU a társult viszony intézményét is megalkotta kilenc kelet-európai ország számára.

A WEU műveleti szerepének erősítésének keretében a miniszteri Tanács 1992. júniusi petersbergi találkozóján[128] (az EBEÉ békefenntartásra vonatkozó szándékait kinyilvánító helsinki ülésével csaknem egy időben) elhatározta, hogy – a közös védelem mellett – újabb feladatokkal bővíti a szervezet hatáskörét. A találkozó helyszíne miatt azóta „petersbergi feladatoknak" nevezett hatáskörök értelmében a WEU irányítása alatt a tagállamok katonai egységei bevethetők humanitárius és mentési feladatokra, békefenntartási feladatokra, valamint harcoló erőként válságkezelési feladatokban, beleértve a béketeremtést is. A WEU még ez év nyarán részt vállalt az ENSZ BT által a Szerbia ellen elrendelt szankciók végrehajtásának ellenőrzésében.

A NATO-nak a WEU erősítésével kapcsolatos gyanakvásainak csökkenésére utal, hogy 1994 elején az Észak-atlanti Tanács késznek mutatkozott arra, hogy a Szövetség kollektív képességeit rendelkezésre bocsássa az európai szövetségesek által végrehajtandó, a közös kül- és védelempolitika megvalósítását célzó WEU-műveletek számára.[129]

---

[128] Western European Union Council of Ministers, Petersberg Declaration, Bonn, 1992. június 19. http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf; magyarul l. (kivonatosan) Dunay – Gazdag i.m. 159-65

[129] L. Gazdag Ferenc (szerk.), *NATO dokumentumok 1994-1999*, Budapest–Brüsszel: NATO–SVKI 1999, 27-8

3. Az osztrák biztonságpolitika a 90-es évek első felében

A kétpólusú világrend vége megkövetelte a semlegesség lényegének és lehetséges szerepének felülvizsgálatát is, hiszen az osztrák kül- és biztonságpolitikának ez az alapelve 1955-ben Ausztria területi egységének és szuverenitása helyreállításának egyetlen járható útja, így a két tömb szembenállásának következménye volt. Úgy tűnt, hogy a keleti blokk intézményeinek eróziójával párhuzamosan az addig csipkerózsika-álomba szenderült szervezetek (ENSZ, WEU) új életre kelnek, a nyugat-európai és transzatlanti intézmények új feladatokat, kibővült hatásköröket és további létjogosultságot keresnek maguknak (NATO, EK), illetve a hidegháború idején kialakult, páneurópai-transzatlanti együttműködési fórum, az EBEÉ esetén egy dinamikus fejlődéssel és intézményesülési folyamattal lehet számolni. Ez arra a reményre jogosított fel, hogy – a vákuum kerülésének fizikai alaptörvényét követve – a fenti intézményi tényezők valamelyikéből vagy (nagyobb valószínűséggel) azok együtthatásából egy új kooperatív, sőt kollektív európai biztonsági rendszer alakul ki.

Az osztrák részről a biztonságpolitikai revízió ügyében megfigyelhető hezitálást egyrészt az erre a reménybeli összeurópai biztonsági rendszerre való várakozás indokolta, másrészt bármilyen, a semlegességet akár a legkisebb mértékben érintő vitát is politikailag rendkívül megdrágított annak kiemelkedő támogatottsága az osztrák társadalom körében. Mivel a nagy európai változások a konferenciadiplomácia jelentős fellendülését hozták Bécsben, ráadásul a semlegesek szerepe továbbra is számottevő volt az EBEÉ-folyamatban, emellett Ausztria 1991-92-ben második alkalommal is az ENSZ BT nem állandó tagjai közé kerülhetett, az évtized elején még semmilyen látványos visszaesés és törés sem volt tapasztalható a semlegeseknek a nemzetközi életben aránytalanul nagy tekintélyt hozó mediációs tevékenységében. Tulajdonképpen az aktív semlegességi politikát folytató semleges országok (Ausztria, Finnország és Svédország) által a hidegháború alatt összegyűjtött erkölcsi tőke és diplomáciai tapasztalat a mai napig hatalmas előnyt jelent számukra.[130] Ha Ausztria esetében visszaesést is tapasztalunk ezen a téren, az nem annyira a hidegháborús konjunktúra eltűnésének, mint inkább az országot morálisan károsító botrányoknak (a Waldheim-ügy; Jörg Haider szívós aknamunkája; a tizennégyek által bevezetett szankciók stb.) a számlájára írhatók.

Leegyszerűsítve a dolgot úgy fogalmazhatnánk, hogy azért sem volt hátrányos vagy számított deviánsnak az ország különleges biztonságpolitikai berendezkedése, mivel tulajdonképpen egy történelmi pillanatig a Varsói Szerződésből kiszabaduló kelet-közép-európai ál-

[130] Pl. a volt Jugoszlávia területén kitört válságokban közvetítő vagy azok megoldásában érintett diplomaták egy jó része ezekből az országokból érkezett (Ahtisaari, Petritsch, Busek, Rohan).

lamok is a szövetségen kívüliek táborát gyarapították, sőt, azok hosszabb-rövidebb ideig maguk is kacérkodtak a semlegesség gondolatával.[131] A semlegességgel aztán már csak két állam, Szlovákia és Ukrajna kísérletezett a kilencvenes években, egy, Svájctól Ausztrián és Szlovákián keresztül Ukrajnáig húzódó semleges övezet lehetőségét villantva fel.[132] A Kelet-Európában lezajló változások közben – különösen az osztrák EK-politika vonatkozásában – a külpolitikai mozgástér bővülését és a fenyegetettségkép alapvető változását hozták, amennyiben a rendszerváltások utáni gazdasági nehézségeknek és bipoláris konfrontáció megszűnésének köszönhetően az érintett államok katonai potenciálja jelentősen csökkent.

Miközben az osztrák kül- és biztonságpolitikával foglalkozó politikusok, szakértők és kutatók az új európai biztonsági rendszer körvonalainak kirajzolódását várták, az első nagy kihívás a Kuvait elleni iraki támadás kapcsán a kollektív biztonság globális szervezete, az ENSZ részéről érte az osztrák semlegességet. A másik támadási felületet a semlegességnek az uniós csatakozással való harmonizációja jelentette. Az évtized első fele a biztonságpolitikai környezetben zajló jelentős változások mellett egyelőre csak alacsony hőfokon zajló belső vitát hozott a semlegesség vonatkozásában; az annak módosítására irányuló ösztönzők teljes mértékben kívülről hatottak.

3.1. Az államszerződés bizonyos rendelkezéseinek hatályon kívül helyezése

Az osztrák államszerződésnek a katonai és légügyi rendelkezéseket tartalmazó II. része számos, kvalitatív és kvantitatív fegyverzetkorlátozási intézkedést sorolt fel, amelyek egyébként a Németországgal szövetséges államokkal 1947-ben kötött békeszerződésekben is megtalálhatók. A hetvenes-nyolcvanas évekre azonban egyes rendelkezések akadályozták a Bundesheer megfelelő felfegyverzését, különösen az átfogó honvédelem és az ahhoz kapcsolódó területvédelmi koncepció fényében.

A különleges fegyverek tilalmáról rendelkező 13. cikk a tömegpusztító fegyvereken és haditengerészeti eszközökön kívül megtiltotta, hogy Ausztria „bármiféle önmeghajtású vagy irányított lövedéket vagy torpedót, valamint ezek kilövésére szolgáló és ellenőrzésére szolgáló készülékeket” (c pont), illetve „30 km-t túlhaladó lőtávolságú ágyúkat” (i pont) tartson vagy

[131] A semlegességről mint biztonságpolitikai opcióról a rendszerváltás után l. Gazdag i.m. 198

[132] Ukrajnára vonatkozóan l. Póti László, *Ukrajna kül- és biztonságpolitikája, 1990-2000*, Budapest: SVKH 2001 (Védelmi Tanulmányok 44.); Szlovákia csak a semlegesség lehetőségének felvetéséig jutott a NATO madridi csúcstalálkozóját követően, l. Vida Csaba, *Szlovákia államiságának kialakulása és annak katonai vonatkozásai, valamint a szlovák haderőreform folyamata,* ZMNE, Budapest 2007 (doktori értekezés), 55 és Rastislav Báchora, Bratislava zwischen Moskau, Brüssel und Washington, *ÖMZ* 2004/3, http://www.bmlv.gv.at/omz/ausgaben/artikel.php?id=204

állítson elő.[133] A 14. cikk alapján Ausztriának át kell adnia minden, szövetséges eredetű hadianyagot, és meg kell semmisítenie a felesleges, nem szövetséges és német eredetű hadianyagokat. Szintén ez cikk rendelkezik arról, hogy Ausztria nem állíthat elő német tervezésű hadianyagot, a 15. cikk pedig – a német újrafelfegyverkezés megakadályozása végett – megtiltja, hogy Ausztriában német állampolgárokat képezzenek ki a katonai vagy polgári légiközlekedésben vagy hadianyag termelésénél. A 16. cikk alapján pedig az országnak tilos német és japán építési mintájú polgári repülőgépeket beszereznie vagy előállítania. Hasonló rendelkezéseket tartalmazott az olasz békeszerződés, majd – módosított formában – a Németország többi volt szövetségesével kötött békeszerződésekbe is bekerültek ezek az előírások.

A 13. cikk c) pontjának általánosan követett helytelen értelmezése szerint[134] az államszerződés e kitétele tiltotta bármilyen rakéta beszerzését a Bundesheer számára. A hatékony területvédelemhez ugyanakkor szükség lett volna a tankok, vadászrepülőgépek és támadó helikopterek elleni megfelelő védekezésre. A többi érintett, valamelyik katonai tömbhöz tartozó állam általában nem követte a békeszerződéseik ezen előírását. A semleges Finnország 1963-ban nyilatkozatot kapott a Szovjetuniótól és Nagy-Britanniától arra vonatkozóan, hogy védelmi rakéták birtoklása összeegyeztethető a finn békeszerződéssel.[135] Ausztria is igyekezett hasonló engedményt elérni, ám az államszerződés értelmezése helyett annak megváltoztatását kérte, amit a Szovjetunió elutasított. Az államszerződést, a hasonló tilalmakat tartalmazó békeszerződéseket és a hadianyagokat leíró mellékleteiket elemezve Heinz Vetschera végül arra a megállapításra jutott, hogy a „rakétatilalom" csak a 30 km-nél nagyobb hatótávolságú rakétákra vonatkozik, és ezt a véleményét a Honvédelmi Tanács is átvette 1989 júniusában.[136] Ennek megfelelő az osztrák gyakorlat is, hiszen a Bundesheer már 1959-ben beszerzett egy, 128 mm-es csehszlovák rakétavető osztályt. Ausztria 1960-ban – mindenféle titoktartás nélkül – kísérleteket végzett a „Moskito" nevű, svájci gyártmányú páncéltörő rakétával, 1965-ben pedig kipróbált, illetve katonai parádén be is mutatott egy svájci többcélú önjáró rakétavetőt. Később levegő–föld rakétákat szereztek be az osztrák légierő Saab-105-ös vadászgépeihez. Mindezeket a beszerzéseket és kísérleteket nem követte az államszerződést aláíró államok részéről tiltakozás, igaz, az érintett fegyverek a 30 km-es hatótávolságon belül maradtak.[137]

---

[133] L. Halmosy i.m. 297-8

[134] Heinz Vetschera, *Die Rüstungsbeschränkungen des österreichischen Staatsvertrages aus rechtlicher, politischer und militärischer Sicht*, Wien 1985 (Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe des Institutes für politische Grundlagenforschung, Heft 6.); uő., Austria, In: Richard E. Bissell – Curt Gasteyger, *The Missing Link. West European Neutrals and Regional Security*, Durham–London: Duke University Press 1990, 69-70

[135] Skuhra i.m. 846

[136] Vetschera (1985) i.m. 16-24, Skuhra i.m. 846

[137] Vetschera (1985) i.m. 25

Az egyesített Németország helyzetét rendező 2+4 szerződés[138] 1990. szeptember 12-én történt aláírása aztán megváltoztatta a helyzetet. A szerződés katonai rendelkezésekként csak azt a két német kötelezettségvállalást tartalmazta, hogy Németország lemond atom-, biológiai és vegyifegyverek előállításáról és birtoklásáról, illetve megerősítette azt – a hagyományos fegyveres erőkről folytatott bécsi tárgyalásokon tett – nyilatkozatot, hogy az egységes Németország haderejét 3-4 éven belül 370 000 főre csökkentik. Ezek után feleslegessé váltak az 1947-es békeszerződések, illetve az osztrák államszerződés fegyverzetkorlátozásra vonatkozó passzusai. Finnország, úgy érvelve, hogy ezek a rendelkezések szuverenitását csorbítják, valamint kül- és biztonságpolitikai cselekvési szabadságát helyreállítandó 1990. szeptember 21-én egyoldalú nyilatkozatot adott ki arra vonatkozóan, hogy a finn békeszerződésben foglalt katonai korlátozások már nem tekinthetők érvényesnek, és a Németországra vonatkozó utalások is elévültek. A finn kormány a 2+4 szerződés megkötése utánra, de még a német egység tényleges kinyilvánítása előtti időpontra időzítette a nyilatkozatot, és kiadása előtt – mintegy utalva szuverenitására – nem konzultált a Szovjetunióval.[139]

A bécsi külügyminisztérium nemzetközi jogi hivatala már az év elején vizsgálni kezdte az Európában zajló változások esetleges következményeit az osztrák államszerződésre nézve. Ez azonban csak 1990. szeptember 13-án vált világossá a közvélemény előtt, miután Jörg Haider egy müncheni előadása, amelyben az államszerződésnek az osztrák szuverenitást korlátozó rendelkezéseinek felülvizsgálatát és a semlegesség helyiértékének megvitatását követelte, jelentős politikai vihart kavart. Haider a 2+4-szerződésre utalva (az osztrák nemzetet ideológiai torzszülöttként meghatározó kijelentésétől meglehetősen messzire jutva) úgy fogalmazott, hogy „azok, akik megtámadtak minket”, visszanyerték teljes szuverenitásukat, Ausztria védelmi képességét pedig még mindig korlátozza az államszerződés.[140] Miközben vezető osztrák politikusok utasították el felháborodva az ötletet (nem utolsósorban titkos Anschluß-vágyaknak tulajdonítva az indítványt), a külügyminisztérium csendben elismerte, hogy valóban vizsgálja a német szerződés hatását az államszerződésre.

Ausztria kivárta az egységes Németország létrejöttét, és – nyilvánvalóan támaszkodva a finn példa sikerére – 1990. november 6-án diplomáciai jegyzékben[141] értesítette arról az osztrák államszerződést aláíró négy államot, hogy felfogása szerint az államszerződés 12-16. cikke elévült. (A kormány az elévült rendelkezések közé sorolta az Ausztriában lévő német

[138] L. Németh István (szerk.), *A német kérdés 1945-1990. Dokumentumgyűjtemény*, Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó 1993, 244-9

[139] L. pl. Risto E. J. Penttilä, *Finland's Security in a Changing Europe: A Historical Perspective*, National Defence College, Helsinki 1994 (Finnish Defence Studies 7), 22-3

[140] Kontroverse um Haider-Vorstoß gegen Staatsvertrag, *Die Presse* 1990. szeptember 14.

[141] Stourzh i.m. 776-7

javakkal foglalkozó 22. cikk 13. bekezdését is, amelynek értelmében Ausztria az egykori német vagyonként ráruházott javakat nem bocsátja német tulajdonba.) Az osztrák kormány hangsúlyozta az államszerződés, mint a szabad és független Ausztriának, a nemzetközi közösség egyenjogú tagjának helyzetét megalapozó dokumentum jelentőségét, és üdvözölte az azt 35 évvel később követő 2+4 szerződés megkötését. A kormány a kérdéses rendelkezésekkel kapcsolatban arra hivatkozott, hogy az 1947-ben békeszerződéseket kötött államok mindegyike (legtöbbjük már régóta) elévültnek tekinti ezeket az előírásokat. Az államszerződés megkötése óta olyan alapvető változások zajlottak le Európában, amelyek az érintett rendelkezések alkalmazásának gyakorlatában és a Németország helyzetét lezáró szabályozásról kötött szerződésben követett, megváltozott jogértelmezésben is érvényre jut. Ausztria az államszerződés 11. cikkében (többek között) arra kötelezte magát, hogy elismeri a szövetséges és társult hatalmak által Németországra vonatkozóan létrehozott megállapodások és szabályozások teljes érvényét. Márpedig a 2+4 szerződés alapján nyilvánvaló, hogy a német újrafelfegyverzés megakadályozásával kapcsolatos osztrák kötelezettségek elvesztették alapjukat, és azok végrehajtása nem kérhető számon Ausztrián. Az osztrák kormány ennek alapján arra a következtetésre jutott, hogy az érintett rendelkezések már nem hatályosak, ugyanakkor leszögezte, hogy az atom-, biológiai és vegyifegyerek Ausztria általi előállítását és birtoklását tiltó előírásra ez az értelmezés nem vonatkozik, és arra hivatkozott, hogy Ausztria ezt több más nemzetközi egyezményben[142] is megerősítette.

Moszkva még aznap jelezte, hogy nincs kifogása az államszerződés vonatkozó pontjainak osztrák értelmezése ellen, és pár nap múlva az amerikai és a francia követség is hasonló értelmű jegyzékekben értesítette az osztrák külügyminisztériumot arról, hogy „egyetért", illetve „beleegyezését adja" az osztrák közleménnyel kapcsolatban. A Foreign Office a jegyzék átvételekor egyszerűen szóban közölte, hogy nincs kifogása az osztrák állásponttal kapcsolatban.[143]

Mivel a kormány a jegyzék kiküldése előtt nem konzultált a parlamenttel (noha az államszerződést a parlament ratifikálta, így törvényi ereje van), az ellenzéki pártok és (részben) az SPÖ képviselői bírálták a kormány eljárását, mikor a külügyminiszter november 22-én végül beszámolt a törvényhozásnak az államszerződéssel kapcsolatos diplomáciai akcióiról.[144]

---

[142] Az 1968-as atomsorompó-egyezményben, az 1972-es biológiai- és toxinfegyver-tilalmi egyezményben, valamint az 1925-ben kötött, a fojtó-, mérges- és egyéb gázok, valamint a bakteriológiai eszközök használatát tiltó genfi jegyzőkönyvben.

[143] Stourzh i.m 777-9

[144] A kormány ugyan egybehívta a külpolitikai tanácsot (amelyben az ellenzéki pártok is képviseltetik magukat), hogy előzetesen tájékoztassa, és véleményét kérje az üggyel kapcsolatban, ám ígéretével ellentétben nem került sor a grémium újabb ülésére.

Mock külügyminiszter a parlamentben azzal indokolta a kormány lépését, hogy az államszerződés adott cikkelyeit – amelyek az osztrák szuverenitás korlátozását jelentették – az aláírók amúgy sem szánták örök érvényűnek, amit a 17. cikkelyben foglalt, a szerződés megváltoztatására, illetve hatályon kívül helyezésére szolgáló mechanizmus is igazol. Ausztria azonban Mock szerint sohasem óhajtott élni a 17. cikkely adta lehetőséggel, annak érdekében, hogy elkerüljön egy, az államszerződésről folytatott nemzetközi vitát. A kérdés parlamenti tárgyalásakor[145] is jól kirajzolódott, hogy az ellenzéki pártok a kormánytól eltérően látják az államszerződés egyes cikkelyeinek érvényességét. Az FPÖ kevesellte az államszerződésnek a külügyminisztérium jegyzékében elévültnek minősített részeit, amelyeknél az osztrák szuverenitást sokkal erősebben korlátozó rendelkezéseknek találta a dokumentum 34. és 35. cikkelyét, mivel – bár az abban foglalt eljárást soha nem alkalmazták – lehetővé teszik a négy aláíró nagyhatalom számára, hogy felülvizsgálják a szerződés Ausztria általi betartását. (Mock külügyminiszter azzal indokolta a 35. cikkely mellőzését, hogy az csak egy mechanizmust kínál az államszerződéssel kapcsolatban felmerülő viták békés rendezésére, így a nemzetközi jog melletti hagyományos osztrák kiállással ellentétes lett volna az, ha Ausztria egy, a viták békés rendezésére vonatkozó rendelkezést kívánt volna hatályon kívül helyezni egy általa kötött nemzetközi szerződésben.) Az FPÖ frakcióvezetője, Norbert Gugerbauer problémásnak találta továbbá az 1919-es Habsburg-törvény fenntartására vonatkozó 10. cikkely 2. bekezdését és az Anschluss tilalmát előíró 4. cikkelyt. Frischenschlager egykori FPÖ-s védelmi miniszter szerint azzal, hogy a kormány elévültnek nyilvánított egyes cikkelyeket, mintegy bebetonozta a többi, nem kifogásolt rendelkezést. Szerinte ennél jobb lett volna az is, ha a kormány nem tesz semmiféle lépést, és hagyja, hogy lassan a többi, nem alkalmazott cikkely is elévüljön.

A másik ellenzéki párt, a Zöldek csatlakoztak az FPÖ kritikájához a 35. cikkely kapcsán; szerintük nyilvánvalóan ez volt az államszerződés leginkább elévült rendelkezése. Voggenhuber zöld frakcióvezető úgy látta, hogy a kormány nem merte megkockáztatni, hogy hozzányúljon ehhez a cikkelyhez, és belekezdjen a múlttal való szembenézés folyamatába az egykori ellenfelekkel együtt. Voggenhuber szerint ezzel Ausztria jogi trükkökkel „belopta magát” a szuverenitásba és az új Európába. A zöldek véleménye szerint ugyanakkor a kormány elévültnek nyilvánított olyan rendelkezéseket is, amelyet nem voltak azok. A 12. cikkely – amely az érintettek előrehaladott kora miatt valóban nem életszerű – például d) pontja révén a neonáci művek szerzőit is megakadályozhatta volna abban, hogy a Bundesheer tagjai legyenek. A továbbiakban már nem alkalmazandó 13. cikkely tilalma a zöldek frakcióvezetője

[145] Sten. Prot. NR XVIII. GP 3., 1990. november 22.

szerint jobban lefedte a tömegpusztító fegyverek körét, mint a kormány által az ABC-fegyverek vonatkozásában vállalt tartózkodás.

Az államszerződés kérdése a 90-es évek elején még egyéb összefüggésekben is felmerült; az Ausztria szuverenitását korlátozó rendelkezéseivel kapcsolatos vita érdekes párhuzamba állítható a keleti blokkból kiszabadult államok azon törekvéseivel, hogy önrendelkezésük külső dimenzióját is megerősítsék (azaz kialakítsák önálló külpolitikájukat). Úgy tűnik, mintha a bipoláris rendszer felbomlása Ausztria számára nemcsak a külpolitikai mozgástér bővülését, de a közép-kelet-európai államokéhoz hasonló „külpolitikai függetlenedési" problémákat is hozott volna (ez a fentiek értelmében Finnországra is érvényes, bár a finn esetben nem annyira meglepő).

3.2. A német egység és Ausztria

Tekintettel a történelmi előzményekre, az emiatt az országra irányuló nemzetközi figyelemre, valamint az NSZK-val a második világháború után kialakított szoros kapcsolatokra, Ausztria igyekezett visszafogottan reagálni az 1989-90-es német eseményekre. Igaz, a páneurópai piknik megrendezésével közvetve maga is hozzájárult a berlini fal leomlásához: 1989. szeptember 11. és november 23. között az NDK 51 900 állampolgára távozott nyugatra az osztrák-magyar határon keresztül.[146] A kezdeményező szerep pedig novemberben is jellemezte az osztrák külpolitikát, amikor Vranitzky kancellár munkalátogatást tett Hans Modrow keletnémet miniszterelnöknél. A találkozóval kapcsolatban előzetes egyeztetésekre került sor Franciaországgal és az NSZK-val is. Bécs a kancellár látogatásával párhuzamosan terjesztette elő a kelet-európai államok pénzügyi tehermentesítésére irányuló tervét, amelynek értelmében a kormány egy „kelet–nyugati alapot" tervezett létrehozni. Az alap feladata az volt, hogy garanciát nyújtson a kelet-európai államadósságoknak osztrák cégeknek helyi vállalatokban való részesedésévé történő átalakításához. Bár a tervvel kapcsolatban nem történt különleges utalás az NDK-ra, a német kancellár nem volt elragadtatva a kelet-német vonatkozásoktól.[147]

Amikor a Kohl kancellár által előterjesztett tízpontos programmal határozottan megfogalmazódott a német egyesítés lehetősége, több osztrák politikus is óvatosságra intett. Heinz Fischer, akkor az SPÖ frakcióvezetője, „kézenfekvő okokból" ajánlotta a különleges visszafogottságot a német egyesítés kérdésében, Vranitzky kancellár pedig leszögezte, hogy Ausztria semmiképpen se fog beleavatkozni a kérdésbe. Egyedül Alois Mock külügyminiszter fe-

[146] Michael Gehler: Eine Außenpolitik der Anpassung an veränderte Verhältnisse: Österreich und die Vereinigung Bundesrepublik Deutschland – DDR 1989/90, In: Gehler – Böhler i.m. 494-5
[147] Uo. 498-503

jezte ki határozottan támogatását Kohl kancellár tervével kapcsolatban. Waldheim elnök, egy kósza, Ausztria esetleges közvetítő szerepének lehetőségét felvető ötletre válaszolva egyenesen az Anschlussra hivatkozva utasította el a javaslatot; úgy vélte, Ausztria nincs abban a helyzetben, hogy közvetítőként léphetne fel. Waldheim aggodalmát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a kelet-európai fordulat esetleg lefékezheti Ausztria integrációs erőfeszítéseit, vagy, hogy az EK-hoz intézett csatlakozási kérelmet esetleg egyfajta Anschluss-kísérletként értékeljék egy megerősödött Németország irányában.[148] Az EK-csatlakozás és az Anschluss összekapcsolása mögött talán a két ország egyesülésének pótlékaként 1931-ben felvetett német–osztrák vámunió tervére (és annak a nemzetközi tiltakozás miatti bukására) való emlékezés húzódott meg. Az EK-csatlakozás lassulásának veszélye annyiban lehetett reális, hogy a német egység megvalósulása esetén az NDK az egyesülés leple alatt megelőzte volna Ausztriát a gazdasági közösséghez való csatlakozásban.

A következő gondot az osztrák külpolitika számára a Hans Modrow által a tízpontos programra adott válasz jelentette: a keletnémet miniszterelnök – valószínűleg szovjet ösztönzésre – azt javasolta, hogy az egyesült Németország legyen semleges. Ez az ötlet újra történelmi emlékek felelevenedését hozta; ezúttal a Szovjetuniónak a német békeszerződésre tett 1952-es javaslata jutott mindenkinek eszébe, amelynek értelmében Németország nem csatlakozhatott volna „egyetlen olyan koalícióhoz vagy katonai szövetséghez sem, amely a Németország ellen vívott háborúban fegyveres erejével részt vett bármely állam ellen irányul”.[149] Akkor Adenauer kancellár mereven elzárkózott egy ilyen megoldás elől, Ausztria számára viszont éppen annak elfogadása hozta meg a szuverenitás (és az állami egység) lehetőségét. A tény, hogy a Szovjetunió annak idején az Ausztriával kötött államszerződést, illetve az annak hátterében álló osztrák semlegességet modellként igyekezett Németország előtt lebegtetni, 1990-ben nem tűnt kellemes emléknek. Úgy tűnik, hogy a német semlegesség ötlete, tekintettel az egységes Németország megjósolható gazdasági és politikai súlyára, a történelmi tapasztalatokon vagy konfliktusokon alapuló francia és lengyel aggodalmakra, valamint az egységes német állam előre kalkulálható befolyására a kelet-közép-európai régióban, szovjet részről meglehetősen légből kapott lehetett. A semleges, egységes és erős Németország, amely szabad vegyértékként politizált volna Európa szívében, nem tűnhetett sokkal vonzóbbnak szovjet vagy francia szemekben a haderejét a NATO-n belül ellenőrzött módon fejlesztő, „csoportnyomásnak” kitett német államnál. A létrejött megállapodás, azaz az egységes Németország fegyveres erőinek 370 000 főben történt maximálása, valamint az NDK területének katonai

[148] Uo. 504-5
[149] L. Halmosy i.m. 214-6

szempontból történő különleges kezelése inkább azt sejtetik, hogy a Modrow-féle javaslat a inkább egy jobb tárgyalási pozíció elérését, mint valóban a semlegességet célozta.

Az osztrák reakciók többsége megint csak meglehetősen óvatos volt, egyedül Alois Mock minősítette rögtön irreálisnak és nem megvalósíthatónak az ötletet. Mock gyors elutasítása még az osztrák kormányt is meglepte; nem maga a vélemény volt számukra meglepő, mint inkább a tény, hogy a (konkrét ügyben is) semleges ország külügyminisztere ilyen határozottan nyilvánít véleményt az ügyben.[150]

Bár Ausztriát meglehetősen bosszantotta, külföldről gyakran hallatszottak olyan hangok, amelyek Ausztria EK-csatlakozásában egy „harmadik német állam" belépését látták; különösen francia körökben volt erős ez a gyanú.[151] Ami a gazdasági kérdéseket illeti, volt némi alapja e feltételezésnek, hiszen az NSZK és Ausztria között legendásan jók voltak a gazdasági kapcsolatok: a szigorú monetáris politikát követő Ausztria a Bretton Woods-i rendszer összeomlását követően igyekezett a hetvenes években az EK valutakígyóját követni, majd 1981-82-től meglehetősen szorosan kötötte a schillinget a német márkához (olyannyira, hogy csaknem fix átváltási arány alakult ki a két valuta között).[152] Az NSZK-val folytatott kereskedelem 1989-ben az osztrák export 34,5%-t tette ki (az NDK-val együtt az arány 35,8%). Az osztrák importban ez az arány 44% körül volt.[153] Ugyanakkor az osztrák társadalom már határozott nemzeti identitást alakított ki magának a nyolcvanas évekre, és túllépett a két világháború közötti identitásválságon. Az Anschluss lehetősége már nem gyakorolt rá különleges hatást, bár az FPÖ (amely bizonyos tekintetben az egykori nagynémet tábor örökösének tekinthető) még a kilencvenes évek legelején küzdött a nagynémet gondolat utolsó maradványaival, mire ezeket – jól megfontolt politikai önérdekből – sikerült elhagynia.[154] (Igaz, a szabadságpárti bázis túlnyomó része már akkor sem volt fogékony az Anschluß-romantikára.) Felmérések szerint 1990-ben a megkérdezettek mindössze 5%-a gondolta úgy,

---

[150] Gehler i.m. 512-5

[151] Uo. 515, 525. Willi Brandt 1990 márciusában emelt szót e felfogás ellen, l. Gerald Stourzh, Nach der deutschen Einheit: Österreichs Standort in Europa, *Europäische Rundschau* 1990/4, 4

[152] L. pl. Fritz Breuss, Österreich auf Umwegen in die EU. Ökonomische Rahmenbedingungen des österreichischen EU-Beitritts, In: Albrecht Rothacher – Markus Zemanek – Wolfgang Hargassner (Hrsg.) *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven*, Wien: Signum 1996, 79-81

[153] Stankovsky – Palme i.m. 3.5 táblázat; Gehler i.m. 515

[154] A legemlékezetesebb megnyilvánulás Jörg Haider nevéhez fűződik, aki 1988-ban egy televíziós riportban az osztrák nemzetet „ideológiai szörnyszülöttnek" nevezte. Haider szerint az osztrák nemzet konstrukciója azon a célkitűzésen alapult, hogy Ausztriát elhatárolják a német történelemben betöltött szerepétől. A botrányt részletesebben l. Brigitte Bailer, „Ideologishe Mißgeburt" und „ordentliche Beschäftigngspolitik". Rechtspopulistische Skandale, In: Michael Gehler – Hubert Sickinger (Hrsg.), *Politische Affären und Skandale in Österreich von Mayerling bis Waldheim*, Thaur–Wien–München: Kulturverlag 1995, 666-78

hogy az osztrákok nem egy nemzet, míg 74% határozottan ezt állította. Ez az arány 1964-ben még 15% és 47% volt.[155]

3.3. A semlegesség értelmezési problémái az Öböl-háború kapcsán

Bármennyire is örömteli volt a tény, hogy az ENSZ – a nagyhatalmak között helyreállt egyetértésnek köszönhetően – végre valóban a megalapítói által megálmodott kollektív biztonsági intézményként viselkedhetett Kuvait Irak általi lerohanása után (ráadásul részben éppen az 1991-92-es osztrák BT-tagság idején), a BT által hozott, az Alapokmány VII. fejezete értelmében Irak ellen elrendelt egyre súlyosabb szankciók kapcsán újra felszínre került az osztrák semlegesség és az ENSZ-tagság viszonyának tisztázatlansága.

Az ENSZ-tagság kapcsán az alapvető problémát a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetése esetén a BT által elrendelhető szankciók jelentették, amelyek végrehajtása azzal fenyegethetett, hogy Ausztria nem marad semleges egy fegyveres konfliktusban. Az ENSZ-hez történő csatlakozáskor az ország nem hivatkozott semlegességére, és úgy vélte, hogy a BT (amelynek állandó tagjai közül négy aláírója volt az államszerződésnek) ajánlása, valamint az a tény, hogy röviddel azelőtt történt meg a semlegességi törvény nemzetközi kihirdetése, és az ENSZ tagjai ennek ellenére semmilyen fenntartást nem fogalmaztak meg Ausztria semlegességével kapcsolatban, azt jelenti, hogy az ENSZ hallgatólagosan elismerte a szervezetben betöltött tagság és a semlegesség összeegyeztethetőségét. A BT kényszerítő eszköztárába tartozó katonai szankciókkal kapcsolatban azzal nyugtatták meg magukat az osztrákok, hogy az azokban való részvétel nem automatikus, és az Alapokmány 43. cikke fegyveres erők rendelkezésre bocsátását (valamint a szabad áthaladás biztosítását) az adott tagállammal kötött külön megállapodástól teszi függővé – és Ausztria ilyen külön megállapodást nem kötött, és arra nem is kényszeríthető. (Ez persze nem érvényes az Alapokmány 41-42. cikke alapján elrendelt nem katonai szankciókra, hiszen azok végrehajtásához az Alapokmány nem rendelte el külön megállapodások megkötését.) A másik érv, amellyel Ausztria igyekezett eloszlatni a kétségeket, az a feltételezés volt, hogy a BT-nek hatalmában áll felmenteni egyes tagállamokat a szankciók végrehajtása alól.

A semlegesség és az ENSZ kollektív biztonsági rendszerének összeegyeztethetőségéről folytatott vita tökéletes politikai és jogi gumicsontnak tekinthető, mivel megoldhatatlan problémát jelent. A semlegesség és a kollektív biztonság kategóriái ugyanis két teljesen más koordinátarendszer elemeit képezik. Az ENSZ által megtestesített kollektív biztonsági rend-

155 Ernst Bruckmüller, The Development of Austrian National Identity, In: Luther – Pulzer i.m. 93

szer egy bizonyos szempontból ugyanis túllép a háború fogalmán, amennyiben törvényteleníti azt, így a kollektív biztonsági rendszerben nem létezik „jogos" háború, csak a nemzetközi közösség által megtorlandó agresszió, amelyben semlegesnek lenni morális problémát jelent. A háború márpedig a semlegesség státuszának abszolút referenciapontja. Más kérdés persze, hogy a két koordinátarendszerre a hidegháború rávetített egy harmadikat is, amely aztán elfedte a fenti problémákat: mivel a kollektív biztonság rendszere nem működött, teljesen mindegy volt, hogy az osztrák értelmezés a semlegességből eredő kötelezettségeket az ENSZ Alapokmányból eredő kötelezettségek elé sorolja-e vagy sem. Érdekes lehet ebből a szempontból az az – egyes elemzők által képviselt – vélemény, hogy az ENSZ rendszerének működésképtelensége, a 43. cikk szerinti katonai műveletek helyett a mindkét fél beleegyezését igénylő békefenntartó műveletek, a konfliktus-megelőzés és -kezelés előtérbe kerülése az ENSZ-t a „kollektív semlegesség" szervezetévé tették.[156]

Tekintve, hogy a két szuperhatalom közötti konfliktus miatt a BT működőképessége erősen korlátozott volt, a hidegháború idején mindössze kétszer, a Rhodesia (1966), illetve a Dél-afrikai Köztársaság ellen (1977) elrendelt szankciók esetében került lépéskényszerbe az osztrák külpolitika a kollektív biztonsági rendszer működésbe lépése miatt (a hidegháború idején legmesszebbre jutó, Észak-Korea elleni szankciók idején az ország még nem volt az ENSZ tagja). Egyik esetben sem merültek fel a semlegességgel kapcsolatos különleges megfontolások, és Ausztria mindkét esetben csatlakozott az elrendelt embargóhoz, hangsúlyozva persze, hogy a jövőben is eseti alapon fogja megfontolni azt, hogy a BT intézkedéseinek támogatása összeegyeztethető-e a semlegességével.[157] Bár az ENSZ nem kommentálta az osztrák fenntartásokat, azok mégis ellentétesek az Alapokmánnyal, amely kimondja, hogy az abból eredő kötelezettségek elsőbbséget élveznek a tagállamok más, nemzetközi egyezményekből eredő kötelezettségeivel szemben, ha azok esetleg összeütközésbe kerülnek egymással (103. cikk).

Az ENSZ BT – kimerítve a VII. fejezet adta lehetőségeket az Irak elleni szankciókra – 1990. november 29-én hozott 678. sz. határozatában végül közvetve katonai erő alkalmazásával fenyegette meg Irakot, és a BT addigi vonatkozó határozatainak végrehajtására határidőként 1991. január 15-ét jelölte meg. Amikor a kitűzött határidő közeledtével világossá vált, hogy Irak nem hajlik a BT döntéseinek végrehajtására, Ausztria számára különösen akuttá vált a helyzet. Az iraki invázió után ugyanis megkezdődött a Kuvaitot támogató koalíció erői-

[156] Sigmar Stadlmeier – Heinz Vetschera, Dauernde Neutralität und kollektive Sicherheit im Lichte des Golfkriegs 1990/91, *ÖMZ* 1991/4, 316
[157] Uo. 316-7

nek az Öböl térségébe való csoportosítása, ami nagyban érintette az Egyesült Államok Nyugat-Európában állomásozó erőit, így szükségessé vált az osztrák légtér és a tranzitútvonalak használata. Ausztria ráadásul 1991. január 1-jétől a Biztonsági Tanács nem állandó tagja lett, ami miatt méginkább sürgetővé vált a jogi helyzet rendezése.

Háború esetén az ad hoc semlegességnek az V. hágai egyezményben foglalt előírásait kell követnie a semleges államnak. Az egyezmény 2. cikke szerint a harcban álló felek nem szállíthatnak keresztül csapatokat vagy fegyvert, illetve ellátmányt a semleges állam területén. Ezt és az ad hoc semlegességből következő egyéb kötelezettségeket az osztrák jogszabályokba is átültették. Az 1977-ben elfogadott és 1982-ben módosított, a hadianyagok szállításáról szóló törvény[158] (Kriegsmaterialgesetz) rendelkezései értelmében hadianyagok ki-, be-, vagy átszállítását a belügyminiszter engedélyezheti (a külügy- és védelmi miniszterrel egyetértésben, a kancellárral való konzultációt követően), amennyiben az nem ellentétes Ausztria nemzetközi jogi kötelezettségeivel és külpolitikai érdekeivel. Nem irányulhat a szállítmány olyan területre, ahol fegyveres konfliktus zajlik, vagy annak veszélye fenyeget, vagy egyéb, veszélyes feszültség uralkodik. A másik, az Irak elleni katonai fellépéssel kapcsolatban problémás jogszabály a büntetőtörvénykönyv 320. cikke, amely a semlegesség veszélyeztetésének bűncselekményét (Neutralitätsgefährdung) írja körül. Az (1) bekezdés 3. pontja szerint börtönbüntetéssel sújtható az, aki hadianyagot szállít ki Ausztria területéről vagy szállít át az ország területén egy háborúban vagy fegyveres konfliktusban résztvevő egyik félnek.[159]

Mivel mind a semlegesség veszélyeztetését, mind a hadianyagtörvény megsértését büntetőjogilag szankcionálja a törvény, a kormány (az utolsó utáni pillanatban, 1991. január 16-án, a 678. sz. BT-határozatban foglalt határidő lejártakor, az Irak elleni hadművelet megkezdése előtti napon) kezdeményezte azok módosítását. Annak érdekében, hogy a törvény módosításakor elkerülhetők legyenek a kormány-előterjesztések esetén szokásos egyeztetések és viták, a javaslatot képviselői indítvány formájában, a parlament 16-i ülésének előre megállapított napirendjét módosítva nyújtotta be a két kormánypárt parlamenti frakciója,[160] azzal a szándékkal, hogy azt a parlament a lehető leggyorsabban elfogadhassa (tekintettel a katonai szankciók megkezdésére kijelölt január 15-i határidőre). Az ellenzék (a Szabadságpárt és a

[158] BGBl. 540/1977 (1977. október 18.) és BGBl. 358/1982 (1982. július 19.)

[159] Ez a rendelkezés túllép a hágai egyezmény előírásán. Az egyezmény 7. cikke értelmében ugyanis egy semleges állam nem köteles megakadályozni valamelyik harcoló fél részére fegyvereknek vagy lőszernek az adott harcoló fél terhére történő ki- vagy átszállítását. (Azaz a semleges ország hadiipari cégei köthetnek üzletet a hadviselő felekkel.)

[160] A kormány-előterjesztések képviselői indítványként való álcázása később, az ÖVP-FPÖ-kormány idején (2000-2006) a törvények elfogadásának felgyorsítása, valamint a parlamenten kívüli (a parlament „előterében” zajló) egyeztetések elkerülése érdekében gyakori eszközzé vált a kormány kezében. L. Anton Pelinka – Sieglinde Rosenberger, *Österreichische Politik. Grundlagen – Strukturen – Trends*, Wien: Facultas 2002^{2}, 119

Zöldek) nehezményezte, hogy egy ilyen fontos törvénymódosítást a kormány nyílt vita és megfelelő politikai előkészítés nélkül kíván „átnyomni" a parlamenten, noha az ENSZ BT megfelelő határozata már 1990. november végén megszületett, azaz a kormánynak másfél hónap állt rendelkezésére, hogy indítványozza a jogszabályok módosítását. Mindkét ellenzéki párt úgy vélte, hogy a tervezett módosítások a semlegesség lényegét érintik; a különbség az volt közöttük, hogy az FPÖ csak a kormány eljárását és a semlegességről folytatandó nyílt vita évek óta történő halogatását kifogásolta, a tervezett lépések ellen nem volt kifogása. Miután Johannes Voggenhuber, a másik ellenzéki párt, a zöldek frakciójának vezetője bejelentette, hogy a zöld képviselők mindent megtesznek annak érdekében, hogy megakadályozzák a törvényjavaslat elfogadását, a kormánypártok – az obstrukció veszélyére hivatkozva – keresztülvitték a felszólalási idő korlátozását. A vitára biztosított idő rövidségére (azaz, hogy a törvénymódosítást egy nap alatt tervezték keresztülvinni) vonatkozó panaszokat azzal igyekeztek elhárítani, hogy ők egy teljes napot adtak erre az egy napirendi pontra.[161]

A parlament (négy) ülése január 16-án és 17-én rendkívül drámai módon alakult: a zöld képviselők napirendi kérdésekben is felszólaltak annak érdekében, hogy minél többször hívhassák fel a figyelmet a törvénymódosítás hatására az osztrák semlegességi politikára. A plénum kormánypárti többsége a törvényjavaslatot az igazságügyi bizottsághoz utalta véleményezésre, és január 16-át szabta meg határidőként, így a bizottságnak – mivel a plenáris ülés az éjszakába nyúlt – január 17-én hajnali 2 és 4 óra között kellett üléseznie. A zöld frakció bejelentette, hogy feljelentést tett az államügyészségen a kormány ellen az amerikaiaknak szerintük törvényellenesen megadott átrepülési engedélyek miatt. A zöldek rámutattak arra, hogy a kormány nem ellenőrizte azt, hogy az ország felett átrepülő szállítógépek fedélzetén valóban nem voltak-e fegyverek, ahogyan azt az amerikaiak állították. Egyik képviselőjük kérdésére Vranitzky kancellár bevallotta, hogy jóhiszeműleg feltételezik, hogy a szállítmány az amerikai légierő által bejelentett dolgokat tartalmazza.[162] Terezija Stoisits zöld képviselő szerint az 1990 augusztusa óta eltelt időben naponta átlagosan 12-szer repülték át az amerikai légierő szállítógépei az osztrák légteret, amelyek vagy németországi katonai támaszpontokról, vagy a frankfurti repülőtérről szálltak fel, és Szaúd-Arábiában értek földet. Az amerikai követség kérésére az engedélyezési eljárást egyszerűsítették, így a követség mindössze egy listát küldött a polgári légi közlekedési hatósághoz az aznap esedékes repülésekről (a jogszabályok szerint időben és előzetesen, diplomáciai úton, részletes adatokkal kell a repülési engedélyt kérelmezni). A listákon mindössze annyi szerepelt, hogy a gépek fedélzetén „rakomány" van,

[161] Sten. Prot. NR XVIII. GP 9., 1991. január 16., 567-9
[162] Uo. 581

ami természetesen nem zárja ki a fegyvereket sem.[163] Gugerbauer szabadságpárti frakcióvezető értesülései szerint az amerikaiak nyilatkozatai a szállítmányok tartalmáról általában tíz napos késéssel érkeztek meg a külügyminisztériumba.[164] Egy másik FPÖ-s képviselő pedig azt kérdezte a kormánytól, hogy tényleg annyira naivak-e, hogy komolyan azt hiszik, hogy az addigi 1500 átrepülés során egyáltalán nem voltak fegyverek az amerikai repülőgépek fedélzetén.[165]

A zöld képviselők azzal is vádolták a kormányt, hogy amerikai nyomásra cselekszik, valamint, hogy tagjainak büntetőjogi felelősségrevonását igyekszik a törvénymódosítással megakadályozni. Voggenhuber frakcióvezető igyekezett felhívni a kormánypártok figyelmét, hogy a semlegesség büntetőjogi védelmének megváltoztatása vagy megszüntetése magát a semlegességet is megváltoztatja. A zöldek szerint a kormány hamis premisszákból indult ki, amikor feltételezte, hogy létezik egy globális kollektív biztonsági rendszer, amelyben Ausztria semlegessége megsértése nélkül részt vehet; és vitatták azt is, hogy az Irak elleni háború „rendőri akciónak” lenne tekinthető, mivel a megfelelő BT-határozat nem az ENSZ Alapokmány megfelelő, a katonai szankciók lehetőségével foglalkozó cikkeire (42. és 43.) hivatkozik. A zöldek álláspontja szerint az ENSZ azzal, hogy Ausztriát annak semlegessége tudatában fogadta tagjai közé, kötelezettséget vállalt semlegességének védelmére, így Ausztria nem kötelezhető arra, hogy olyan BT-határozatokat kövessen, melyek ellentétesek semlegességével.[166]

Az FPÖ, amely Jörg Haider populista szándékú kilengéseitől eltekintve sohasem volt a semlegesség lelkes híve, alapjában véve egyetértett a kormánynak a kollektív biztonsági rendszerrel kapcsolatos következtetéseivel, és előre jelezte a törvényjavaslat iránti támogatását. Képviselői azonban nem rejtették véka alá elégedetlenségüket a kormány késedelmes, „dilettáns eljárásával” kapcsolatban. A parlament szabadságpárti tagjai úgy látták, hogy a kormány nem szándékozik vitát folytatni erről a kérdésről, amely az állam életének alapjait érinti, és egy újabb történelmi hazugságot elkövetve is úgy kívánnak tenni, mintha Ausztria továbbra is örökösen semleges lenne, miközben részt vesz az ENSZ által elrendelt szankciókban. Szerintük a törvénymódosítások a semlegesség jelentős átértelmezését jelentik, és fordulatot hoznak a semlegességet addig elsődlegesnek tekintő osztrák külpolitikában.

Vranitzky kancellár szerint Ausztriának, amely egykor maga is hasonló katonai agresszió áldozata volt, jó oka van arra, hogy támogassa a nemzetközi közösség határozott fellé-

[163] Sten. Prot. NR XVIII. GP 11., 1991. január 16-17., 714-5
[164] Uo. 649
[165] Sten. Prot. NR XVIII. GP 12., 1991. január 17., 766
[166] L. pl. Voggenhuber frakcióvezető felszólalását, uo. 733-5

pését Irak ellen. A kancellár szerint Ausztria feltételek nélkül csatlakozott 1955-ben az ENSZ-hez, így szó sincs a semlegesség aláásásáról vagy újraértelmezéséről. A kancellár úgy látta, hogy amennyiben a Biztonsági Tanács a kollektív biztonság érelmében szankciókat fogad el, akkor az nem érinti a semlegességi jogot. A nemzetközi közösség iránti szolidaritás szellemében Ausztria a BT határozatából eredő minden kötelezettséget elfogad és teljesít, így továbbra is engedélyezi majd légterének használatát. Vranitzky ígéretet tett arra, hogy Ausztria nem vesz részt katonai műveletekben, és fegyverek exportját sem fogja engedélyezni a válságövezetbe. A kancellár nem zárta ki ugyanakkor békefenntartó csapatok küldését, amennyiben az ENSZ erre felkérné Ausztriát.[167]

A módosítás előkészítetlenségét később még kormánypárti politikusok is elismerték;[168] a védelmi miniszter a nem sokkal azelőtt tartott választásokkal, a kampánnyal és a kormányalakítással magyarázta a nyilvánosság előtt zajló vita hiányát. A törvénymódosítás[169] értelmében a semlegesség veszélyeztetésével kapcsolatos jogszabály nem alkalmazandó abban az esetben, ha az ENSZ Biztonsági Tanácsa az ENSZ Alapokmány VII. fejezete értelmében katonai intézkedéseket rendel el a nemzetközi béke és biztonság helyreállítása érdekében. A hadianyagtörvény pedig úgy változott, hogy az engedélyezés lehetőségét korlátozó esetek alól a törvényhozás kivette azokat az intézkedéseket, amelyeket az ENSZ BT által az ENSZ Alapokmány VII. fejezete értelmében hozott határozatoknak a végrehajtására irányulnak.

A törvénymódosítás gyors lezavarása miatt az eredeti szándéknál szélesebben értelmezhető lett az ENSZ BT döntése esetén fennálló kivétel. Mivel a két törvény szövegében be-, ki-, vagy átszállításról, illetve ki- vagy átszállításról van szó, a kivétel is ezekre vonatkozik, azaz a módosítással lehetővé vált a fegyverexport az érintett térségbe.[170] Ezt a problémát a kancellár oldotta meg, amikor kijelentette, hogy nem fogja engedélyezni a törvénybe így bekerült lehetőség felhasználását. Állítólag Törökország, az Egyesült Királyság és Szaúd-Arábia méltatlankodott amiatt, hogy Ausztria – bár január 17-től ez törvényileg lehetséges volt – vonakodott fegyvert eladni nekik.[171] A kormány azt is leszögezte, hogy az Ausztrián keresztül

[167] Sten. Prot. NR XVIII. GP 11., 1991. január 16-17., 642-3
[168] Fünf-Tage-Woche im Heer rückt näher, *Die Presse* 1991. február 9-10.; Waffentransit: Zerreißprobe für SPÖ, uo. 1991. február 12.
[169] BGBl. 30a/1991 (1991. január 21.)
[170] Manfred Rotter, Von der integralen zur differentiellen Neutralität. Eine diskrete Metamorphose im Schatten des zweiten Golfkrieges, *Europäische Rundschau* 1991/3, 34
[171] Erster Waffenflug über Österreich, *Die Presse* 1991. február 9-10. Kisebb botrányt okozott ugyanakkor Jörg Haider karintiai tartományfőnök, amikor feltárta, hogy a Hirtenberger cég február legelején kis mennyiségű, polgári célú (vadászatra és sporttevékenységekre szolgáló) lőszert adott el az ammani királyi lövészklubnak. L. Jörg Haider: „Ende der Neutralität”. Munitionslieferungen für Jordanien? *Die Presse* 1991. február 7.

történő fegyverszállítások engedélyezése nem terjed ki nukleáris, biológiai és vegyifegyverekre.

Az átrepülések már jóval a törvénymódosítás, illetve a BT által adott határidő előtt megkezdődtek; február elejéig kb. 3500 alkalommal[172] használták a szövetségesek az osztrák légteret. Ezt az ENSZ BT első két, Kuvaittal kapcsolatos határozata, illetve az osztrák kormány azokra épülő augusztusi döntése tette lehetővé, amely kizárólag csapatok és utánpótlás szállítását engedélyezte, fegyverekét nem.[173] Az osztrák hatóságok az engedélyeztetéshez egy, a repülőgépek szállítmányát leíró listát kaptak azzal a megállapítással, hogy a gépek nem visznek hadianyagot. A leadott lista szerint a repülőgépek sátrakat, takarókat, gyógyszereket stb. szállítottak, valamint csapatokat is. Ez persze felvetette azt a kérdést, hogy biztosan nem volt-e fegyver az osztrák légtéren keresztül utazó katonáknál.[174] Ez az eset is jól mutatja a légtérhasználat és a semlegesség viszonyának tisztázatlanságát, kezdve az osztrák semlegesség meglehetősen szabad amerikai értelmezésével, a légtér megsértésével az 1958-as libanoni válság idején, egészen az osztrák légtérellenőrzés rendkívül vontatott (a semlegességből eredő kötelezettségek felől nézve felelőtlenül elhanyagolt) kiépítéséig. A hiteles légtérellenőrzést csak a hetvenes években, a Goldhaube radarrendszer kialakításával teremtette meg az osztrák haderő; a megfelelő vadászrepülőgépek (Drakenek) csak a nyolcvanas évek végén érkeztek meg. A légtérhasználat engedélyezésének fő problémája, hogy az engedélyező ország kénytelen jóhiszeműen elfogadni a katonai szállító-repülőgépek tartalmára vonatkozóan szolgáltatott adatokat. Az engedélyezési folyamat Ausztria esetén legalább formálisan lehetővé teszi a semlegesség védelmét.[175]

A fegyverszállítások és az átrepülések engedélyezése heves vitát váltott ki a politikai elitben és a közvélemény körében is. A frontvonalak a politikai pártokon belül húzódtak, és a kormánypártokat is megosztották. Az SPÖ-ben egyes befolyásos tartományi pártszervezetek, az ifjúsági szervezet, de egyes prominens politikusok is (pl. Zilk bécsi polgármester) a szállítások ellen foglaltak állást. A Néppárt sorai zártabbnak tűntek, de a pártot közelebbről ismerők szerint a középvezetés és a bázis elégedetlen volt, mert az engedélyezést a Waldheim-ügyben rendkívül határozottan fellépő amerikaiakkal szembeni előzékenységnek tulajdonítot-

[172] Az Öböl-konfliktus idején összesen kb. 8000 átrepülési engedélyt adtak ki, l. Thomas Mayr-Harting, 1991 – ein Jahr der Herausforderungen für Österreichs Außenpolitik, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1992, 314

[173] L. Friedrich Korkisch, Österreich und Neutralität. Beharren oder Neubewertung? *ÖMZ* 1991/4, 300

[174] Die bewaffneten Flugpassagiere, *Die Presse* 1991. február 4.

[175] Hasonló eset Magyarországon is megtörtént, amikor 2003 márciusában amerikai helikopterek feltételezhetően megsértették a magyar légteret. A magyar hatóságok abban a tudatban engedélyezték az átrepülést, hogy a gépek Afganisztánba tartanak, ám, mint kiderült, Constanța, az Irak elleni művelet egyik előkészítő bázisa volt az úticéljuk.

ta. Az ellenzéki FPÖ sem volt egységes a kérdésben; bár a parlamenti frakció támogatta a kormány lépését, a pártot vezető karintiai tartományfőnök, Jörg Haider minduntalan aggodalmát fejezte ki a semlegesség sorsa kapcsán, és elérte, hogy a szállítások semmiképpen se érintsék Karintiát. Az egyetlen egységes (elutasító) vonalat képviselő párt a Zöldek maradtak.[176] Egy közvélemény-kutatás szerint közben az osztrákok 51%-a félt attól, hogy a semlegesség „kárt szenvedhet" a külföldi katonai repülőgépeknek adott átrepülési engedélyek miatt; pár nappal később egy telefonos felmérés szerint 63% ellenezte a fegyverek osztrák területen való átszállítását.[177] Február 9-én – valószínűleg 103 amerikai vontatópáncélos Ausztrián keresztül történő vasúti szállítása elleni tiltakozásként – valaki felrobbantotta a tiroli nyugati vasút egy pontján a síneket.

E kognitív disszonancia feloldására az engedélyezésekben elsődlegesen illetékes belügyminiszter, Franz Löschnak azt a megoldást találta, hogy – bár rendelkezésére állt az érintett minisztériumok, valamint a kancellári hivatal pozitív állásfoglalása – addig késlekedett az első fegyvereket szállító (brit illetőségű) repülőgép útjának engedélyezésével, hogy a gépnek végül kerülőúton, az osztrák légteret nem érintve kellett az Öböl felé repülnie. Végül a külügyminiszterrel és a brit nagykövettel abban állapodott meg, hogy – szem előtt tartva a légtérhasználat gyakoriságát és célszerűségét – a Németországból induló katonai szállítógépek Ausztrián keresztül, a Brit-szigetekről érkezők kerülővel repülnek majd.[178]

A semlegességből és az ENSZ-tagságból az Öböl-háború idején jelentkező problémákat a kormány végeredményben azzal az érveléssel kerülte meg, hogy az Irak elleni fellépés esetén tulajdonképpen nem a klasszikus, nemzetközi jogi értelemben vett háborúról van szó, hanem valamiféle „rendőri akcióról" az agresszor megbüntetésére. Ennek ellenére világos, hogy a semlegesség újraértelmezéséről és korlátozásáról van szó a kollektív biztonság javára. Manfred Rotter nemzetközi jogász ezt a váltást az integrális semlegességből (azaz a második világháború utáni svájci gyakorlatot követő semlegességből) a differenciális semlegességre való áttérésként írja le.[179] Differenciális semlegességnek nevezi a szakirodalom a Svájc által a két világháború között a Népszövetséggel kapcsolatban követett politikát; az ENSZ-től eltérően ugyanis Svájc tagja volt a Népszövetségnek, és – bizonyos kivételek mellett – kész volt a szervezet által elrendelt nem katonai kényszerítő intézkedésekben való részvételre.

---

[176] L. pl. Die österreichischen Fronten des Krieges. Der Golf schafft seltsame Allianzen, *Die Presse* 1991. február 8.
[177] Mock plant Friedensmission. Österreicher bangen um Neutralität, *Die Presse* 1991. február 8.; Unsicherheit und die Folgen, uo. 1991. február 13.
[178] Kompromiß bei der Genehmigung von Waffentransit, *Die Presse* 1991. február 15.
[179] Rotter i.m. passim

A semlegességi politika megváltoztatását azonban a nyilvános vita és a közvélemény tájékoztatásának mellőzésével hajtották végre. A semlegesség értelmezésével és jövőjével kapcsolatos vita előli elzárkózás egy olyan zsákutcába vezetett, amely első látásra abba a kényelmes helyzetbe hozta a politikai elitet, hogy kedvére értelmezhette Ausztria semlegességét; később azonban azt eredményezte, hogy a semlegességről alkotott társadalmi elképzelés és annak gyakorlata közötti „olló" tovább nőtt, ami végül egyre nehezebbé és valószínűtlenebbé tette a nyilvános vita megkezdését és az osztrák semlegesség felülvizsgálatát. Az Öböl-háború másik érdekes tanulsága osztrák szempontból az a – kormánypárti politikusok által többször hangoztatott – érv, amely a nemzetközi szolidaritásra hivatkozott: Ausztriának, mint az 1938-as Anschluss áldozatának szolidárisnak kell mutatkoznia azokkal az intézkedésekkel, amelyek célja egy kisállam elfoglalásának megakadályozása.

3.4. Ausztria és a közép-kelet-európai változások

Tekintettel a történelmi előzményekre, a Kreisky-féle Ostpolitik keretében kialakított bilaterális kapcsolatokra, a 80-as évek második felében a reális külpolitika jelszóval a szomszédság felé forduló, néppárti ihletettségű külpolitikai vonalvezetésre, és nem utolsósorban a Mitteleuropa varázsige vonzásában a kelet-közép-európai ellenzéki értelmiség egyes csoportjaival kialakult kapcsolatokra, a keleti tömb intézményrendszerének széthullása, az „új demokráciák" megjelenése talán meglepte, de semmiképpen sem érhette felkészületlenül az osztrák külpolitikát, különösen, mivel Ausztria aktívan részt vett a vasfüggöny lebontásában (először 1989 júniusában a magyar, majd az év decemberében a csehszlovák határon). A Szovjetunió vezette blokk széthullása az elsősorban EK-csatlakozásának előkészítésével foglalkozó Ausztria számára ráadásul a cselekvési szabadság helyreállítását hozta, hiszen nem kellett többé Moszkva felé tekintenie a nyugati tömb gazdasági intézményeként felfogható EK-hoz való közeledés „engedélyezéséért", ha a Szovjetunió már saját csatlósainak megregulázására sem gondolhatott.

Nem lehetett kétséges a változások pozitív hatása az ország katonai biztonságának szempontjából sem. A gazdasági problémákkal küzdő kelet-közép-európai államokban hamar áldozattá váltak a védelmi költségvetések, és a tömbök közti konfrontáció elmúltával jelentősen csökkenteni tudták haderőik létszámát. A katonai környezet további javulását hozta a szovjet csapatok kivonása a térségből (az Ausztriával közvetlenül szomszédos országokban ez a folyamat 1991-re befejeződött), és az egyenlet nyugati oldala is változott pl. az Európában állomásozó csapatoknak az Öböl térségébe való átcsoportosítása kapcsán. Mindez Ausztria

számára is lehetővé tette a haderőreform megkezdését és a területvédelmi koncepció függvényeként a honvédelmi tervbe foglalt, már elfogadásakor megvalósíthatatlannak tűnő haderőfejlesztési célok feladását és a védelmi költségvetés fejlesztési célú átcsoportosítását. Rövidesen azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a kül- és biztonságpolitika „renacionalizációja", a tömbfegyelem szorításából kikerült etnikai és vallási konfliktusok, a térség társadalmainak tűrőképességét próbára tevő gazdasági, politikai és társadalmi változások hatalmas konfliktuspotenciált rejtenek. A térség konfliktusainak „megoldásában" nem volt kizárható a katonai eszközök bevetése sem. Bár Ausztriának nem kellett számítania arra, hogy – bizonyos korlátozott eseteket kivéve – területét érintenék ilyen harcok, a biztonságpolitikai környezet kiszámíthatatlansága, az instabilitás, az államok közötti és azokon belüli konfliktusok és a katonai szint alatti kockázatok mindenképpen hátrányosan érintették biztonságát.

Ami a külpolitikai síkot illeti, Ausztria nem sokáig áltathatta magát azzal, hogy egyfajta hídszerepet tölthet majd be a kelet-közép-európai országok és Európa nyugati fele között. A keleti tömbből kiszabadult államok maguk is megérezték azt a centripetális hatást, amit az európai integrációs intézmények – aktuálisan épp a dinamizálódó EK – Ausztriára gyakoroltak, és nem vártak sokat közeledési szándékaik kinyilvánításával valamilyen közvetítő jelentkezésére. A semleges Ausztriával ellentétben ráadásul a NATO-val kapcsolatban sem voltak fenntartásaik, így pl. Horn Gyula már 1990 februárjában felvetette a magyar NATO-tagság lehetőségét (bár csak a szervezet politikai intézményeire gondolt). A NATO az év decemberében, majd az Észak-atlanti Tanács 1991. júniusi koppenhágai ülésén partneri kapcsolatok kiépítését javasolta Kelet-Európa államaival, ami az Észak-atlanti Együttműködési Tanács (NACC) 1991. decemberi megalakításával végződött. Ausztria ebben az együttműködési formában nem vett részt, és még az 1994-es – az együttműködés területeinek egyéni megválasztása miatt „liberálisabb" – Partnerség a békéért programhoz való csatlakozásához is gondolkodási időre volt szüksége.

Ami az EK-t illeti, a kapcsolatok még korábbra mutatnak; Magyarország pl. már 1985-ben megkezdte egy kereskedelmi megállapodás tárgyalását az EGK-val, amelynek aláírására 1988-ban került sor. 1990 áprilisában az Európai Tanács dublini találkozója már javasolta társulási megállapodások megkötését Csehszlovákiával, Lengyelországgal és Magyarországgal; ilyen célú tárgyalásokat aztán a balti és a délkelet-európai államokkal is megkezdett a Közösség. A NATO-hoz és az EU-hoz való közeledési folyamat összehangoltságára jellemző, hogy az első társulási egyezményeket – amelyeket „európai megállapodásoknak" neveztek – az NACC első találkozója előtt pár nappal, 1991. december 16-án írta alá az EK, illetve a három visegrádi ország. A koppenhágai kritériumok megfogalmazásával az EU 1993-ban köz-

vetve elismerte a kelet-európai államok tagságra vonatkozó aspirációinak megalapozottságát. Hogy ne férjen kétség tisztes szándékaikhoz, Magyarország és Lengyelország már 1994 áprilisában csatlakozási kérelmet nyújtott be az – akkor már – Európai Unióhoz. Az EFTA-val való kapcsolatok kiépítése 1990-ben kezdődött meg, és 1993-ban szabadkereskedelmi megállapodás megkötéséhez vezetett. Miután a 90-es évek elején Ausztria még nem volt tagja az EK-nak, a NATO-ba pedig természetesen azóta sem lépett be, nem szegődhetett a térségbeli államok ügyvédjéül azok közeledésekor a nyugat-európai intézményekhez.

A visegrádi együttműködés megindítása 1991 elején ráadásul azt a benyomást keltette, hogy a három – bizonyos kérésekben meglehetősen homogén álláspontot képviselő – állam stabil, intézményesített együttműködést hoz létre, amely akkor szintén túllépni látszott Ausztria lehetőségein, hiszen bilaterális katonai egyezmények megkötésével egészült ki.

3.4.1. Regionális együttműködés

A kelet-közép-európai államok közötti együttműködés nem akadályozta meg Ausztriát abban, hogy kezdeményezője és tagja legyen a térség államait is magában foglaló regionális együttműködési formáknak. A legsikeresebbnek ezek közül az eredetileg Quadragonale néven indult kezdeményezés bizonyult. Az első négyoldalú találkozóra 1989. november 11-én került sor Budapesten a magyar, az osztrák, az olasz és a jugoszláv külügyminiszter (azaz egy VSz-tag, egy semleges, egy NATO-tag és egy el nem kötelezett ország képviselőjének) részvételével. Már a budapesti nyilatkozat[180] is egy érdekes megközelítést mutatott: a külügyminiszterek konkrét területeket (gazdasági és tudományos kapcsolatok, energia, ipar, környezetvédelem, közlekedés, turizmus, kultúra, oktatás stb.) jelöltek ki a négyoldalú együttműködés számára, és hangsúlyozták a regionalizmus jelentőségét. Megállapodtak arról is, hogy évente rendezett, magas szintű találkozókkal lendítik előre együttműködésüket. (A Quadragonale előzményének tekinthető az ARGE Alpen-Adria,[181] amelyet 1978-ban nemcsak osztrák és olasz tartományok, de Szlovénia és Horvátország részvételével is alapítottak, és amelyhez – igaz, tíz évvel később – Vas és Zala megye is csatlakozott.[182]) Az 1990. májusi bécsi külügyminiszteri találkozón már Csehszlovákia is részt vett; ekkortól az együttműködés a Pentagonale nevet viselte. A velencei csúcstalálkozóig (1990. augusztus 1.) kialakult a Pentagonale sajátos mun-

---

[180] Joint Declaration of the Foreign Ministers of Austria, Hungary, Italy, and Yugoslavia, Budapest November 11, 1989, In: Hanspeter Neuhold (ed.), *The Pentagonal/Hexagonal Experiment. New Forms of Cooperation in a Changing Europe*, Wien: Braumüller 1991, (Laxenburg Papers 10), 129-30

[181] Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria, Alpok-Adria munkacsoport

[182] Vladislav Marjanović, *Die Mitteleuropa-Idee und die Mitteleuropa-Politik Österreichs 1945-1995*, Frankfurt am Main: Peter Lang, 1998, 95

kamódszere: az együttműködésre kijelölt területeken végzett munkát egy-egy tagállam koordinálta,[183] és a projekteket ad hoc szakértői bizottságok dolgozták ki. Az összes munkaterület koordinációját vezető tisztségviselők negyedévente összehívott találkozói biztosítják, amelyek egyben előkészítik a külügyminiszterek félévente megtartott értekezleteit, valamint az éves csúcstalálkozókat.[184] Miután 1991-ben Lengyelország is csatlakozott az együttműködéshez, a szervezet a Hexagonale nevet kapta. Jugoszlávia és Csehszlovákia felbomlása, illetve az 1992-es bővítés miatt felhagytak a latin és görög elnevezésekkel, így 1992-től Közép-európai Kezdeményezés (KEK, CEI) néven ismert a szervezet, és messze túllépett az alapító regionális körön. Az alapítókat vezető szándékok egyike – Európa nagyobb egységének megteremtése –, amely a későbbiekben az EK-hoz való közeledés előkészítését jelentette, is megvalósult.

Egy másik regionális együttműködési fórum a Thomas Klestil osztrák köztársasági elnök által kezdeményezett elnöki találkozó volt, amelyre elsőként 1993 júliusában Salzburgban került sor. A találkozóra a német, a cseh és a magyar elnök kapott meghívót, de az 1994. áprilisi második értekezletre a házigazda Vaclav Havel már a lengyel, a szlovák és a szlovén elnököket is meghívta. Ezekből a találkozókból alakult ki az évente megrendezett közép-európai elnöki találkozók intézménye, amelynek keretében a közép-európai elnökök szabad eszmecserére gyűlnek össze.[185]

3.4.2. Gazdasági vonatkozások

Ausztria 1989 óta részt vett a rendszerváltó országok támogatásában. A gazdasági szerkezetváltás, a KGST-n belüli kereskedelem visszaesése és a piacvesztés hatásainak enyhítésére az OECD-ben képviselt államok (Jugoszlávia kivételével), azaz a G-24 1989 augusztusában támogatási programot dolgozott ki a kelet-európai államok megsegítésére, amely később PHARE néven vált ismertté. A PHARE programot az EK koordinálta, és a gazdasági-politikai átalakuláshoz kötődött. Ausztria is részese volt a G-24-ek támogatási tevékenységének, és emellett humanitárius segítséget (pl. élelemszállítások Lengyelországba, Romániába és Bulgáriába) biztosított; képzéseket nyújtott kelet-európai gazdasági szakemberek részére (pl. az Osztrák Nemzeti Bank pénzügyi- és bankszakembereknek indított tanfolyamokat); technikai segítséget ajánlott fel, és támogatta a Kelet-Európában történő befektetéseket. Esetenként makroökonómiai támogatást is biztosított (pl. Csehszlovákia fizetési mérlegéhez), és jelentős

[183] Ausztria pl. a környezetvédelem és az információ munkaterületért volt felelős.
[184] *Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik. Außenpolitischer Bericht 1990*, Wien: Manz 1990, 125
[185] Kiss J. László – Lucie Königova – Paul Luif, Regionale Partnerschaft: Subregionale Zusammenarbeit in der Mitte Europas, *ÖZP* 2003/1, 61-2

összegeket fektetett be az infrastruktúra fejlesztését célzó projektekbe.[186] A Kelet-Közép-Európának nyújtott segítség 1993-ra a GNP 0,22%-ra nőtt (összehasonlításképpen: Németország ugyanebben az évben a GNP 0,13%-át adta ki ilyen célra; az OECD-átlag pedig 0,04% volt). Az osztrák segítség nagy része a szomszéd államokba irányult, így 1990-94 között e segélyek kb. egyötödét Magyarország kapta. A gazdasági átmenet nehézségeivel küzdő államoknak biztosított osztrák anyagi eszközök túlnyomó része, 70%-aexporthitel formájában állt az érintett országok rendelkezésére.[187]

A gazdaság rekonstrukciójába fektetett összegek azonban bőven megtérültek Ausztriának. Az osztrák gazdaság – kihasználva közelségéből, a történelmi előzményekből és a régió ismeretéből származó helyzeti előnyét – hamarabb reagált a kelet-európai nyitásra, mint más nyugati gazdaságok. Az osztrák gazdaság érdeklődése az előző okok miatt ráadásul főként a viszonylag gyorsan fejlődő kelet-közép-európai államokra összpontosult. A kilencvenes években ez az osztrák keleti export jelentős növekedésével járt; ezen belül is a Kelet-Közép-Európával folytatott kereskedelem megnégyszereződése volt a legjelentősebb változás.[188] Ausztria a külföldi közvetlen befektetések egyik legfontosabb forrása volt a régióban; az osztrák közvetlen befektetések összértéke az 1990-es 3,7 milliárd schillingről 1998-ra 48,5 milliárd schillingre növekedett; ezen belül Magyarország részesedése elérte a 22 milliárd schillinget.[189] A befektetések célja elsősorban a piac biztosítása volt, ám a munkaerőigényes gyártási folyamatok kihelyezése általában is jelentős versenyelőnyhöz juttatta az osztrák vállalatokat. Mivel az export gyorsabban növekedett az importnál, a keleti kereskedelem fellendülése jelentős aktívumot jelentett Ausztriának: 1994-re a Kelet-Európával folytatott kereskedelem egyenlege 19 milliárd schilling fölé nőtt, és 1998-ra elérte a 34,7 milliárd schillinget. Számítások szerint a keleti nyitásnak 1989 és 1996 között 57 300 munkahely létrejötte köszönhető Ausztriában, amit ebben az időszakban a GDP 3,3%-os reálnövekedése kísért.[190] További nyereséget jelentett, hogy számos multinacionális vállalat Bécset választotta Kelet-Európába irányuló tevékenységének székhelyéül.

---

[186] *Außenpolitischer Bericht 1990,* 44-50

[187] Thomas Nowotny, Die österreichische Osthilfe, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1995*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1996, 578-9 és 588

[188] Jan Stankovsky – Gerhard Palme, *Auswirkungen der Ostöffnung auf die österreichische Wirtschaft*. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, Juni 1999, 1-2

[189] Uo. 4.1 táblázat

[190] Uo. 2-3

3.5. A jugoszláv válság

Jugoszlávia felbomlásának kapcsán – olyan sok más, külpolitikai kérdéshez hasonlóan – ismét nézeteltérés alakult ki a nagykoalíció pártjai között. Az Ausztriával hagyományosan jó kapcsolatokat ápoló Jugoszláviában jelentkező gazdasági és politikai válság egy pontjáig Ausztria még reménykedhetett a konfliktusok demokratikus, Jugoszlávián belüli kihordásában (így pl. a gazdasági problémák kezelése érdekében az osztrák külügyminiszter 1989 elején javasolta egy ipari fejlesztési alap létrehozását Jugoszlávia számára az EFTA keretében, valamint kiállt egy szabadkereskedelmi megállapodás megkötése mellett az EFTA és Jugoszlávia között[191]), ám az osztrák külpolitika már viszonylag korán szembenézett a jugoszláv állam felbomlásának lehetőségével.

Az osztrák közvélemény, a Néppárt, valamint az ellenzéki pártok – különböző okokból – nagy szimpátiával szemlélték a horvát és szlovén függetlenedési kísérleteket, míg a szocialisták vonakodtak a nemzetközi közösség által tett hasonló lépések előtt elismerni Szlovéniát és Horvátországot. Az ÖVP politikájában már a nyolcvanas években megfigyelhető orientációváltás volt az indíték, azaz az a szándék, hogy az osztrák külpolitikát a szomszédságra és Európára összpontosítsák. Alois Mock a jugoszláviai fejleményeket az 1989-es kelet-közép-európai események alapján értelmezte, amelyeknek – a vasfüggöny elvágásával – maga is részese volt, így számára a demokrácia és a nemzeti önrendelkezés vezérelve jelentette a fő tájékozódási pontot.[192] Az SPÖ-t valószínűleg az osztrák semlegesség miatti aggodalom vezérelte, hiszen a két tagköztársaság függetlenségének korai elismerése aligha lett volna összeegyeztethető a semleges államoktól megkövetelhető viselkedéssel, ráadásul a szlovén és horvát függetlenség kinyilvánításának időpontjában (1991. június 25.) még sem az Egyesült Államok, sem az Európai Közösség nem támogatta Jugoszlávia felbomlásának gondolatát; véleményük csak 1991 végén kezdett változni. A két kormánypárt törekvéseinek együtthatójaként így egy, a hivatalos elismeréstől tartózkodó, ám preferenciáit nem titkoló külpolitikai vonal bontakozott ki, amelyben a néppárti vezetésű külügyminisztérium igyekezett magával vonszolni a nagyobbik kormánypártot.

[191] A 100 millió dolláros alap létrehozásáról az EFTA 1990 áprilisában döntött (Ausztria a harmadik legnagyobb hozzájárulóként a pénzeszközök kb. 18%-át biztosította volna). A szervezet Tanácsa aztán 1991. november 14-én úgy határozott, hogy mind a fejlesztési alap, mind a szabadkereskedelmi megállapodás további megvalósítását felfüggeszti. L. *Österreichische Außenpolitische Dokumentation, Sonderdruck Jugoslawische Krise,* Bundesministerium für auswärtig Angelegenheiten, Wien 1992, 275-9. A szomszédsági viszony ekkortájt még jó minőségére utalt pl. az is, hogy mindkét állam részt vett a 1989 őszi, olasz–osztrák–magyar–jugoszláv kezdeményezésben (Quadragonale).

[192] Gehler 2005, 690

Az osztrák kormány – Svédországgal összehangoltan – már a koszovói helyzet romlása miatt komolyabb lépésre szánta el magát, és 1990 augusztusában megindította az EBEÉ „emberi dimenziójának” keretében kialakított mechanizmust, és felvilágosítást kért a jugoszláv kormánytól a Koszovóban zajló jogsértések miatt. Miután az új szerb alkotmány elfogadása után újabb fenntartások merültek fel Koszovó kérdésében, Ausztria 1991 márciusában (ezúttal egyedül) a mechanizmus második fázisának megindítása mellett döntött, és bilaterális találkozót kért a helyzet tisztázása érdekében.[193] Az osztrák parlament 1991 januárjában és áprilisában is határozatban foglalkozott a koszovói emberi jogi helyzettel.[194]

1991. május elején Mock külügyminiszter egy esetleges polgárháború elkerülésé érdekében javasolta, hogy az EK ajánlja fel békefenntartó csapatok küldését Jugoszláviába, pár nappal később pedig felvetette, hogy három-négy tekintélyes európai politikus egyfajta „bölcsek tanácsa” formátumban segítse a tagköztársaságok közötti párbeszédet.[195] Vranitzky kancellár felszólította a jugoszláv politikai erőket, hogy a problémákat békésen oldják meg. Az élénk osztrák külpolitikai érdeklődést a Tanjug jugoszláv hírügynökség éles hangú közleményben kommentálta, és Mock külügyminiszter kísérleteit a jugoszláv válságban való közvetítésre „bécsi operettként” írta le. A hírügynökség szerint Ausztria a bölcsek tanácsára irányuló javaslattal a Waldheim-ügy miatti nemzetközi elszigeteltségből szándékozott kitörni, valamint kompenzálni igyekezett a hidegháború lezárása miatti külpolitikai jelentőségvesztést.[196] A Jugoszlávia kapcsán folytatott osztrák külpolitikai tevékenységet egyébként nem csak a jugoszláv percepció mutatta aktívnak, hanem valóban rendkívül élénk volt, 1991-92-ben az ENSZ BT-ben betöltött osztrák tagság miatt az európai szerepvállaláson lényegesen túlmutató nemzetközi profillal.

Mivel a kormánypolitikát az SPÖ ellenkezése miatt nem sikerült a függetlenségre törekvő két tagköztársaság elismerése felé terelni, az osztrák külpolitika – leginkább a Néppárt ösztönzésére – más módokat keresett szimpátiáinak kifejezésére. A függetlenség kikiáltása alkalmából rendezett június 26-i ünnepségeken Ljubljanában részt vett Stájerország, Karin-

---

[193] A jegyzékeket l. *Jugoslawische Krise*, 211-7

[194] Uo. 43-5

[195] Uo. 126-6, valamint Alois Mock, Die Haltung Österreichs in der Balkankrise und die Beziehungen zu den Nachfolgestaaten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1993*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1994, 116-7; Walter Siegl, Die österreichische Jugoslawienpolitik, In: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik 1992*, Wien: Böhlau 1992, 19. Elgondolkodtató, hogy a „bölcsek tanácsa“ formációt éppen az Ausztria elleni szankciók felszámolása érdekében, az ausztriai emberi jogi és kisebbségi helyzet stb. vizsgálatára alkalmazta 2000-ben az Európai Unió (és annak részese volt a posztjugoszláv válság egy későbbi szakaszában kiemelkedő szerepet játszó volt finn elnök, Martti Ahtisaari is).

[196] *Jugoslawische Krise,* 179

tia[197] és Felső-Ausztria tartományfőnöke, valamint Bécs (szintén tartományfőnöki rangban lévő) polgármestere is. A ljubljanai ünnepségeken megjelent legmagasabb rangú osztrák szövetségi politikus Andreas Khol, az ÖVP külpolitikai szóvivője volt, de megjelent a Ljubljanába akkreditált osztrák konzul is (a zágrábi osztrák konzul a horvátországi rendezvényen vett részt).[198] A kormány ugyanakkor visszafogottan reagált az eseményekre, bár mind a kancellár, mind az alkancellár hangsúlyozta, hogy a kormány az EK-tól függetlenül igyekszik értékelni a jugoszláviai helyzetet. Vranitzky hangsúlyozta, hogy Szlovénia és Horvátország nemzetközi jogi elismerésének kérdése nem aktuális, és a két köztársaság sem kéri. Riegler alkancellár, az ÖVP elnöke igyekezett a pozitív osztrák hozzáállást kiemelni, és úgy vélte, hogy a függetlenségre irányuló döntés a népek önrendelkezési jogának értelmében tett demokratikus lépésként értékelhető. Mock külügyminiszter megismételte a „bölcsek tanácsának" létrehozására irányuló korábbi kezdeményezését[199] (ez a javaslat az 1991. júniusi helyzetben aligha lehetett elfogadható az EK tagállamai vagy az Egyesült Államok számára, nem is beszélve Belgrádról, amely a belügyekbe való be nem avatkozás elvére hivatkozva utasíthatott el bármilyen közvetítési kísérletet). A visszafogott reakciókat aztán igazolták a Szlovéniában a függetlenség kinyilvánításának másnapján kitört harcok, bár – tekintve, hogy nem a nemzetközi jog értelmében vett háborúról volt szó – közvetlenül nem érintették az osztrák semlegességet.

Az első konkrét pozitív válaszlépés mégis Bécsből érkezett, mivel az osztrák kormány úgy döntött, hogy elfogadja a szlovén és horvát útleveleket, bár leszögezte, hogy ez nem jelenti a két köztársaság függetlenségének elismerését.[200] A két ellenzéki párt kezdettől fogva a szlovén és horvát függetlenség elismerése mellett érvelt, és élesen bírálta a kancellárt. Az FPÖ egyfajta antikommunista megfontolásból kiindulva jutott el a függetlenségi törekvések támogatásáig. Herbert Haupt frakcióvezető-helyettes azzal vádolta Vranitzkyt, hogy hozzájárul a jugoszláv kommunista rendszer meghosszabbításához, a pártelnök, Jörg Haider pedig a fegyveres összecsapások kirobbanása után azzal gyanúsította meg a kormányt, hogy negatív hozzáállásával szinte felhívta a jugoszláv központi kormányt a katonai beavatkozásra. A zöldek a népek önrendelkezési jogával érveltek, de az EK-ellenességük is átütött az érvelésükön, mivel a kormányt – a szlovén és horvát ügy elmaradt támogatása miatt – a Közösségtől való külpolitikai függőséggel vádolták. A szlovéniai harcok idején már úgy látták, hogy Vranitzky

---

[197] A szlovén függetlenségi nyilatkozat éppen egybeesett az új karintiai tartományfőnök megválasztásával. Miután „a harmadik birodalom rendes foglalkoztatáspolitikáját" dicsérő Jörg Haidert eltávolították a tartomány éléről, a helyét egy néppárti politikus, Christoph Zernatto foglalta el, ami annak reményét keltette, hogy javulni fognak a Szlovénia és Karintia közötti kapcsolatok. L. Premiere an der Drau, *Die Presse* 1991. június 27.

[198] Wien zurückhaltend – Pässe anerkannt? *Die Presse* 1991. június 26.; Bundesarmee demonstriert Slowenen ihre Stärke, uo. 1991. június 27.; Slowenien und Kroatien: Österreich akzeptiert neue Pässe, uo.

[199] Wien zurückhaltend – Pässe anerkannt? *Die Presse* 1991. június 26.

[200] Uo. és Unabhängigkeit fordert erste Tote, *Die Presse* 1991. június 27.

kancellár Belgrádra összpontosító politikája is felelős a történtekért.[201] A tagállamok függetlenségének elismeréséről folytatott vitában az egyik fő érv a konfliktusnak az elismerés révén történő nemzetköziesítésének lehetősége volt; ezzel kapcsolatban egy magasrangú osztrák diplomata, Ernst Sucharipa – a többségi, az osztrák külpolitikai vezetésben pedig túlsúlyban lévő véleménynek némileg ellentmondva – később úgy vélekedett, hogy ez az eredmény csak abban az esetben volt várható, ha több, együttesen megfelelő politikai súlyt képviselő ország egyszerre ismeri el az adott tagköztársaságot.[202] Az ő véleménye szerint tehát az osztrák elismerés önmagában nem siettette volna a válság megoldását. Vranitzky kancellár egy parlamenti vitában úgy vélekedett, hogy Szlovénia elismerése után Ausztria elveszítené játékterét és közvetítési lehetőségét, hiszen abban az esetben a jugoszláviai válság két állam közötti konfliktussá válna, amelyben Ausztriának szigorúan a semlegesség szabályai szerint kellene viselkednie.[203] Ez érdekes módon egybeesett Szlovénia bécsi képviselőjének, Karel Smollének pár nappal korábban kifejtett véleményével.[204]

A belgrádi kormány szlovéniai fegyveres beavatkozása arra indította Bécset, hogy igyekezzen nemzetközi fórumok elé vinni az ügyet. Az osztrák politikusok felszólították a feleket a katonai akciók beszüntetésére, a külügyminiszter pedig úgy döntött, hogy – Olaszországgal párhuzamosan – beindítja az EBEÉ párizsi ülésén elfogadott, a rendkívüli katonai tevékenységek felderítésére hivatott mechanizmust.[205] Ennek értelmében június 26-án bekérette a bécsi jugoszláv követet, és aggodalmát fejezte ki a kezdődő katonai akció miatt, majd 27-én felvilágosítást kért a szlovéniai beavatkozással kapcsolatban (mivel a jugoszláv haderő az Ausztria és Olaszország felé vezető határátkelőhelyek átvételére törekedett, a harcok az osztrák határállomásoktól méterekre zajlottak).[206] A mechanizmus értelmében Belgrádnak 48 órája volt a válaszadásra. Mock külügyminiszter hangsúlyozta, hogy Ausztria nem kíván közvetlenül beavatkozni szomszédja belügyeibe; ugyanakkor a szlovén politikusok igyekeztek kihasználni az Ausztria részéről megnyilvánuló szimpátiát, és – esetenként drámai körülmények között – ösztönözték az osztrák kormányt a nemzetközi szerepvállalásra a kérdésben.

[201] Wien zurückhaltend – Pässe anerkannt? *Die Presse* 1991. június 26.; Bestürzung und Appelle. Wien setzt KSZE-Mechanismus in Gang, uo. 1991. június 28.; Internationale Diplomatie rotiert, uo. 1991. június 29-30.

[202] Ernst Sucharipa, Die jugoslawische Krise: eine Herausforderung für die österreichische Außenpolitik, *Europäische Rundschau* 1992/1, 26

[203] Sten. Prot. NR XVIII. GP 35., 1991. július 8., 3281

[204] „EG will uns Falle stellen" France Bucar würdigt Österreichs Rolle, *Die Presse* 1991. július 3.

[205] Az 1990. november 17-i bécsi dokumentum második, kockázatcsökkentésről szóló fejezetében található, a szokatlan katonai tevékenységek esetén alkalmazható konzultációs és együttműködési mechanizmusról van szó (17. pont). Vienna Document 1990, http://www.osce.org/documents/fsc/1990/11/4262_en.pdf

[206] Az osztrák jegyzék szerint a mechanizmus beindításának alapját az adta, hogy a jugoszláv néphadsereg kb. 60 harckocsit és nagy számú páncélozott harcjárművet indított Ljubljana és más szlovéniai városok irányába, valamint a határállomásokhoz, és már sor került harci tevékenységekre is; mindez biztonsági problémát jelentett Ausztriának. L. *Jugoslawische Krise,* 219-20

Rupel szlovén külügyminiszter azzal a kéréssel fordult Alois Mockhoz, hogy kezdeményezzen valamiféle akciót a nemzetközi közösség figyelmének felkeltésére. Így a külügyminiszter még a június 27-re virradó éjjel kapcsolatba lépett a washingtoni osztrák nagykövettel, akinek révén értesítette a State Departmentet a szlovéniai események osztrák olvasatáról.[207] Hajnali öt óra tájt Peterle szlovén miniszterelnök Löschnak osztrák belügyminisztert tájékoztatta a jugoszláv páncélos egységek szlovéniai bevetéséről, és arra kérte a minisztert, hogy minél szélesebb körben tájékoztassa a közvéleményt az eseményekről, valamint, hogy Bécs tegyen lépéseket Belgrádban.[208] Június 28-án a külügyminisztérium politikai igazgatója, Ernst Sucharipa válságtanácskozást tartott olasz és magyar kollégájával a Ballhausplatzon.[209] Eközben az EK beindította az EBEÉ egy másik – a nem sokkal korábban Berlinben tartott találkozón elfogadott –, a sürgős esetekben való konzultációkat és együttműködést lehetővé tevő mechanizmusát, és Ausztria ehhez a kezdeményezéshez is csatlakozott.[210]

A Die Presse megbízható forrásokra hivatkozva arról számolt be, hogy az Egyesült Államok nyomást gyakorolt Ausztriára annak érdekében, hogy az hagyjon fel a szlovének és horvátok erkölcsi támogatásával, és mutasson nagyobb visszafogottságot. A források arról is szóltak, hogy Washington nem hivatalosan Ausztriát is felelősnek tekinti a függetlenségi nyilatkozatokért.[211] Ebben az időben még a német álláspont is elutasító volt a függetlenedési törekvésekkel szemben.

Mivel a szlovéniai harcok közvetlenül a határon zajlottak, és az osztrák légtér többszöri megsértésével jártak, június 28-án be kellett vetni az osztrák légierő vadászgépeit a határmenti területek biztosítására, de megerősítették a Bundesheer térségbeli egységeit is. A kancellár elrendelte, hogy a külügyminisztérium diplomáciai úton tiltakozzon a vadászrepülőgépek berepülése ellen. A védelmi miniszter délelőtt elrendelte a Bundesheer (kezdetben) 1550 katonájának bevetését a határok védelmére.[212] Az EBEÉ párizsi mechanizmusának értelmében az osztrák demarsra válaszul június 29-én átadott jugoszláv jegyzék törvénytelennek minősítette a szlovén függetlenségi törekvéseket, és alaptalannak nevezte a Bundesheer egyes alakulatainak a szlovén határ biztosítása érdekében történt bevetését.[213] Még aznap a jugoszláv külügyminisztérium behívatta a belgrádi osztrák nagykövetet, és tiltakozott a szlovén

[207] Bestürzung und Appelle. Wien setzt KSZE-Mechanismus in Gang, *Die Presse* 1991. június 28.
[208] Heer und Gendarmerie sind vorbereitet, *Die Presse* 1991. június 28.
[209] Internationale Diplomatie rotiert, *Die Presse* 1991. június 29-30.
[210] EG-Außenminister vermitteln in Belgrad és Zwei KSZE-Instrumente für Krisenfälle, *Die Presse* 1991. június 29-30.
[211] Internationale Diplomatie rotiert, *Die Presse* 1991. június 29-30. Schwere Gefechte in Slowenien trotz „Waffenruhe”. Nach Grenzverletzungen: Österreich setzt Draken ein, uo.
[212] Uo. A
[213] *Jugoslawische Krise,* 221-3

határon folyó osztrák csapatösszevonások miatt.[214] A sajtón keresztül még élesebb hangon üzent Ausztriának a jugoszláv vezetés; azzal vádolták az osztrákokat, hogy közvetlenül beavatkoztak a szlovéniai harcokba.[215] Ausztria ezek után – elégtelennek tekintve a jugoszláv választ – kérte az EBEÉ bécsi Konfliktusmegelőző Központjától a konzultatív bizottság összehívását, amelyre július 1-jén került sor. Az ülésen Martin Vukovich nagykövet felvilágosítást követelt a jugoszláv haderő további céljairól az Ausztriával határos területeken, és javasolta, hogy az EBEÉ álljon ki az azonnali tűzszünet, a fegyveres csapatoknak a kaszárnyákba való visszatérése, valamint az ezeket ellenőrző katonai megfigyelők Jugoszláviába küldése mellett. A konzultatív bizottság elnökének az ülésről kiadott nyilatkozata átvette a két első osztrák javaslatot; a megfigyelőkre vonatkozó harmadik kezdeményezés a másik, az EK által beindított berlini mechanizmus második fázisaként július 3-4-én (az EBEÉ Vezető Tisztségviselők Bizottsága keretében) tartott prágai értekezlet javaslatai közé került be.[216] Érdekesség, hogy a jugoszláv helyzet miatt Ausztriához hasonlóan Magyarország is élt az elsőként említett, párizsi mechanizmus nyújtotta eszközökkel 1991 augusztusában, és hasonlóan sikertelen bilaterális egyeztetésre került sor a két ország képviselői között.[217]

A Bundesheer bevetésével kapcsolatos jugoszláv vádaskodások visszautasítása érdekében július 1-jén 12, Bécsben akkreditált katonai attasét vittek a szlovén határhoz, hogy saját szemükkel győződjenek meg a határnál foganatosított osztrák katonai intézkedések megalapozottságáról és jellegéről.[218] Ugyanezen a napon a külügyminisztérium főtitkára, Thomas Klestil Washingtonban tárgyalt James Baker külügyminiszterrel és helyettesével, Lawrence Eagleburgerrel a jugoszláviai helyzetről.[219] Július 3-án, a kormány válságstábjának ülése előtt Busek alkancellár puccsszerűen bejelentette, hogy Szlovénia elismerését fogja kérni a koalíciós partnertől, ami miatt Vranitzky kancellár magához hívatta Mock külügyminisztert, hogy tőle kérjen magyarázatot. A kancellár és néppárti helyettese ezek után a sajtó képviselői előtt kijelentették, hogy bár nyitva áll Szlovénia és Horvátország elismerésének opciója, de jobb, ha senki nem ad további ürügyet Belgrádnak további katonai intézkedésekre. A kancellár ugyanakkor táviratban szólította fel a jugoszláv védelmi minisztert arra, hogy ne fegyveres

[214] Wien: „Erklären, worum es wirklich geht", *Die Presse* 1991. július 1. és Siegl i.m. 20
[215] Wien läßt sich durch verbale Attacken nicht irritieren. Rascher Ankauf von Lenkwaffen zur Fliegerabwehr, *Die Presse* 1991. július 3., Massive verbale Attacken aus Belgrad: „Österrreich greift in die Kämpfe ein", uo.; Siegl i.m. 20
[216] *Jugoslawische Krise,* 224-7 és 231-5
[217] Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, *Außenpolitischer Bericht – Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik1991,* Wien: Manz 1991, 134-5
[218] Militärattachés an der österreichischen Grenze, *Die Presse* 1991. július 2.
[219] Wien läßt sich durch verbale Attacken nicht irritieren. Rascher Ankauf von Lenkwaffen zur Fliegerabwehr, *Die Presse* 1991. július 3.

erővel kényszerítse ki a Jugoszlávia jövőjéről szóló döntést.[220] Július 6-án Budapesten tanácskozott a jugoszláviai helyzetről a magyar, az osztrák és az olasz külügyminiszter.[221] Másnap Jugoszlávia jegyzékben vádolta meg Ausztriát a jugoszláv belügyekbe való beavatkozással, a szeparatista törekvések támogatásával és fegyverszállítással.[222]

Érdekes epizódja volt a szlovén függetlenség ausztriai történetének az a parlamenti vita, amelynek során a kancellár, a külügyminiszter, valamint a belügy- és védelmi miniszter adott tájékoztatást a törvényhozásnak a jugoszláv válságról. A július 8-án tartott ülésen a kancellár a jugoszláv probléma regionális történelmi gyökereitől kiindulva az 1938-45 közötti osztrák történelem értékeléséhez jutott el (a gondolatmenet szerint Ausztriának – amennyiben tárgyilagosan és megfelelő morális tőkével kíván részt venni a közép-európai problémák megoldásában – saját történelmének értékelésében is a legszigorúbb mércét és világos beszédet kell alkalmaznia), és az osztrák kormány nevében bocsánatot kért az osztrákok által az Anschluß után elkövetett bűnökért. Vranitzky beszéde azért rendkívül fontos, mert – Waldheim elnök egy évfordulós megemlékezésétől eltekintve – az első hivatalos elismerése volt az osztrák felelősségnek a náci rezsim bűntetteiben, és így az áldozatmítosz hivatalos revízióját jelentette.[223] A kormánypártok közötti, Szlovénia és Horvátország elismerésére vonatkozó ellentétek eredőjeként a kormány külpolitikai tanácsa augusztus 26-án megbízta Mock külügyminisztert azzal, hogy nyerjen meg más európai országokat e diplomáciai lépés megtételére. Ahogy a kancellár fogalmazott, a kormány erőfeszítései a jugoszláv válság nemzetközi megjelenítésére nem hozták meg a kívánt sikert, ezért kell más eszközöket keresni. A parlament 1991. szeptember 17-én, a jugoszláv kérdés következő vitájakor elfogadott határozata is arra kérte a kormányt, hogy a két tagállam függetlenségének elismerését más államokkal összehangoltan hajtsa végre.[224] A parlamenti határozat értelmében az osztrák kormány november 6-án 28 államhoz intézett jegyzéket azzal a kéréssel, hogy ismerjék el Szlovéniát és Horvátországot.[225]

Ausztria a Biztonsági Tanácsban betöltött nem állandó tagságát is felhasználta a jugoszláv kérdés nemzetköziesítésére. Már augusztusban kezdeményezte, hogy a BT foglakozzon

[220] Busek wollte Slowenien anerkennen, Vranitzky reagierte pikiert, *Die Presse* 1991. július 4.
[221] *Jugoslawische Krise,* 87 és 339
[222] *Außenpolitischer Bericht 1991,* 126
[223] Sten. Prot. NR XVIII. GP 35., 1991. július 8., 3282. A beszéd olyan kitételeket tartalmaz, mint pl. „…a szenvedésért, amelyet bár nem Ausztria mint állam, de ennek az országnak a polgárai okoztak más embereknek és népeknek" vagy „Sok osztrák volt részese a Harmadik Birodalom elnyomó intézkedéseinek és az üldözésnek, részben vezető szerepekben." „A polgáraink tetteiért vállalt morális felelősségtől ma sem tekinthetünk el."
[224] *Jugoslawische Krise,* 47
[225] Siegl i.m. 24

a problémával, ám végül csak újabb, szeptember 19-én előterjesztett kérése járt sikerrel.[226] Az ennek nyomán szeptember 25-én megtartott ülésen született meg a BT 713-as határozata, amely teljes fegyverembargót rendelt el Jugoszláviával szemben. A horvátországi harcok, a fegyverszüneti megállapodások folyamatos megsértése és az EK közvetítési kísérleteinek kudarca nyomán Ausztria 1991 őszén már békefenntartó csapatok küldésének szükségességéről igyekezett meggyőzni a Biztonsági Tanácsot, miután a külügyminiszter már az év májusában felvetette ezt a lehetőséget.[227]

Az elismerés kérdése végül az EK politikájának megváltozása nyomán látszott megoldódni. Türelme elvesztésének első jeleként a Közösség szankciókat rendelt el Jugoszlávia ellen, amelyekhez Ausztria november 19-én csatlakozott. Az áttörést a Tanács december 16-17-i brüsszeli ülése hozta, amelyen meghatározták – a Badinter-bizottság javaslatát követve – a kelet-európai és a volt szovjet tagköztársaságok elismerésének feltételeit, és felszólították a jugoszláv tagköztársaságokat: december 23-ig nyilatkozzanak arról, hogy kívánják-e független államként való elismerésüket.[228] Ez felvillantotta a lehetőséget, hogy Ausztria egy nagyobb államcsoport részeként ismerheti el Szlovéniát és Horvátországot. A két köztársaság elismerésének kérdése tovább süllyedt a nagykoalíciós ellentétek mocsarába, amikor a Néppárt 1992 elején összekapcsolta azt a szovjet utódállamok elismerésének ügyével. A Szovjetunió felbomlásában esélyt látva az Államszerződés bizonyos vonatkozásainak megtámadására, az ÖVP felvetette annak lehetőségét, hogy Ausztria ne ismerje el az Orosz Föderációt a Szovjetunió jogutódának az Államszerződés vonatkozásában. Emiatt az SPÖ is megmakacsolta magát a horvát és szlovén szuverenitás elismerésével kapcsolatban.[229] Közben Belgrád megvádolta Ausztriát, Németországot és Magyarországot a Jugoszlávia elleni fegyverembargó megsértésével. Ausztria számára annyiban kényesek voltak ezek a vádak, hogy valóban volt osztrák eredetű hadianyag a volt Jugoszlávia területén. A nyolcvanas évek végén kirobbant Noricum-botrány örökségeként 18 000, eredetileg Iránba szánt gránát rekedt Eszéken, amelyeket nem sikerült visszaszerezni az eltelt időszakban.[230] A kormány egyébként már 1989 októberétől nem adott ki engedélyt fegyverek szállítására Jugoszláviába (a hadianyagtörvény értelmében), sőt, egy 1991. július 10-i kormányrendelet még a polgári célú fegyverek és lőszerek kivitelét is megtiltotta Jugoszlávia területére.[231]

[226] Uo. 310-5
[227] *Außenpolitischer Bericht 1991,* 125 és 138-9
[228] *Jugoslawische Krise,* 89-91 és 302-4
[229] Koalition verschiebt Anerkennung neuerlich, *Die Presse* 1992. január 9.
[230] UN halten trotz Abschuß an Entsendung von Vorauskommando fest, uo.
[231] *Jugoslawische Krise,* 244

A Badinter-bizottság állásfoglalása arról, hogy az egyes jugoszláv tagköztársaságok teljesítik-e az elismerésükhöz szükséges feltételeket, 1992. január 11-én született meg; ennek értelmében az EK január 15-én bejelentette Horvátország és Szlovénia függetlenségének elismerését. A Közösség döntésének ismeretében – tekintettel arra, hogy a tagállamok közös lépésével előállt az SPÖ és a kancellár által kívánt kritikus tömege az elismerő országoknak – már 15-én sor került a diplomáciai kapcsolatok felvételéről szóló osztrák dokumentumok átnyújtására.[232] Igaz, ekkor a zöldek már azzal fenyegetőztek, hogy bizalmatlansági indítványt nyújtanak be Vranitzky kancellár ellen, amennyiben a kormány nem ismeri el Szlovéniát és Horvátországot január 15-ig, és a koalíción belül is élesedtek az ellentétek.[233] A hivatalos Jugoszlávia részéről érkezett reakciók nagy teret szenteltek az osztrák külpolitika elmarasztalásának. Jovanović jugoszláv külügyminiszter annak a felismerésének adott hangot, hogy a két tagállam elismerése a régi, német–osztrák–olasz világháborús tengely továbbélésére vezethető vissza; január 17-én a jugoszláv kormány pedig tiltakozó jegyzékben emlékezett meg arról, hogy Horvátország és Szlovénia elismerése „az utolsó lépése volt annak az osztrák politikának, amely a jugoszláviai szakadár tendenciáknak és Jugoszlávia felbomlasztásának támogatására irányult, amelyek érdekében Ausztria már hosszabb ideje aktívan tevékenykedett." Az Ausztria elleni diplomáciai lépések sorozatában az ENSZ BT tagjainak január 28-án a jugoszláviai események megvilágítására átadott jegyzékben a jugoszláv kormány külön fejezetet szentelt az Ausztria által a „Jugoszlávia nemzetközi jogi személyiségének megsemmisítésére tett lépéseknek".[234]

Az 1992. február végén–március elején a függetlenségről tartott népszavazás után – a Badinter-féle feltételeknek megfelelően – az EK április 6-án, Ausztria április 7-én elismerte Bosznia-Hercegovinát. A fegyveres harcok kitörése miatt Ausztria és Magyarország április 10-én megindították az EBEÉ berlini konzultációs és együttműködési mechanizmusát, és felvilágosítást kértek Belgrádtól a jugoszláv néphadsereg tevékenységéről Boszniában. Májusban Mock külügyminiszter egy, 30 államnak elküldött jegyzékben javasolta ENSZ-békefenntartók által védett biztonsági zónák kialakítását Boszniában; az indítványt novemberben megismételte egy hasonló diplomáciai lépés keretében. (Ilyen zónák létrehozásának lehetőségét az ENSZ BT végül novemberi, 787. sz. határozatában vetette fel; megvalósításuk csak 1993 elején kezdődött meg.)[235] A 787. BT-határozatban foglalt katonai repülési tilalom ér-

232 Uo. 204-5 és 305-9; Anerkennung: Auch Wien sagt nun ja, *Die Presse* 1991. január 16.
233 Anerkennungs-Streit entzweit die Koalitionspartner, *Die Presse* 1991. január 10.
234 *Jugoslawische Krise,* 204-1
235 *Außenpolitischer Bericht 1992,* 98-9 és 108; Mock i.m. 119

vényre juttatása érdekében Ausztria engedélyezte légterének használatát a NATO AWACS felderítő gépeinek.

A jugoszláv válság egyik következményeként Ausztria délszláv menekültek tízezreit fogadta be a kilencvenes évek első felében. A nem a volt Jugoszlávia területére menekült személyek közül 1995-ben kb. 85 000 személy élt Ausztriában; ezzel Ausztria a második legfontosabb befogadó ország volt Németország után.[236]

3.6. A Bundesheer 1992-es reformja

A haderő feladatainak a megváltozott nemzetközi körülményeknek megfelelő újragondolására és a Bundesheer ennek megfelelő reformjára már 1989-90-ben megfogalmazódtak az első javaslatok, igaz, ezek leginkább politikai indíttatásúak voltak, és jórészt az 1990. őszi parlamenti választásokra tekintettel születtek meg. 1990-91-ben azonban olyan, a haderőt is érintő események történtek Ausztria déli és keleti határai mentén, illetve a nemzetközi színtéren, amelyek valóban szükségessé tették a fenyegetettségkép, és ezzel összefüggésben a haderőre háruló feladatok revízióját. A kilencvenes évek elején tervezett haderőreformnak ezen kívül válaszolnia kellett a haderő és a társadalom kapcsolatában fennálló problémákra is.

A honvédelmi tervben foglalt reformok kudarcát jól mutatja, hogy amikor a belügyminisztérium felkérte a Bundesheert az osztrák–magyar határ őrizetének megerősítésében való részvételre, a tervezett 2000 fő előteremtésére az osztrák tisztek szervezete (Offiziersgesellschaft) részleges mozgósítást tartott szükségesnek; igaz, erre végül nem került sor.[237] A légierő helyzetét is jól illusztrálja, hogy a 24 Drakenre mindössze kilenc vadászpilóta jutott 1990-ben. Amikor egy 1990. szeptember eleji svédországi lőgyakorlatra akarták kiutaztatni mind a kilenc pilótát, a védelmi minisztérium úgy nyilatkozott, hogy – amennyiben szükségessé válik részvételük az osztrák légtér védelmében – az osztrák légitársaság egy járatával hazahozzák őket Svédországból.[238]

3.6.1. A pártok véleménye a haderőreformról

Az SPÖ köreiből érkezett 1989 nyarán a – később riogató szlogenként felhasznált – „Bundesheer light” javaslat, amelyet a párt 1990 februárjában fejtett ki részletesen egy tízpontos prog-

[236] *Außenpolitischer Bericht 1995,* 328-9
[237] Grenze, Heer und Wahrheit, *Die Presse* 1990. szeptember 4.
[238] Nebel stoppte „Drachenflug” nach Schweden, *Die Presse* 1990. szeptember 4.

ramban.[239] Ebben az SPÖ – elismerve az általános hadkötelezettség és a milic-rendszer fenntartásának szükségességét – azt szorgalmazta, hogy a haderő feladata a jövőben főként a határok biztosítására, a regionális objektumbiztosításra, valamint ENSZ békefenntartó csapatok kiállítására és a környezet- és katasztrófavédelmi tevékenységekre terjedjen ki. Az SPÖ ennek megfelelően javasolta a mozgósítási létszám 150 000 főben való meghatározását. A felszerelés modernizálása és a védelmi tárca igazgatási struktúráinak karcsúsítása mellett a párt legfontosabb felvetése a sorkatonai szolgálat négy hónapra és kéthónapnyi csapatgyakorlatra való csökkentése, a katonai hírszerző szolgálatok felszámolása, valamint a polgári szolgálatot választók lelkiismeret-vizsgálatának eltörlése volt. Az utóbbi három javaslat vonatozásában nem volt teljes az egyetértés a párton belül.

A védelmi minisztert adó koalíciós partner ÖVP egy hónappal később mutatta be átfogó elképzelését a Bundesheer reformjára vonatkozóan.[240] Bár a Néppárt sem ragaszkodott a honvédelmi tervben foglalt kétlépcsős haderőfejlesztésnek megfelelő 300 000-es létszámhoz, a regionális konfliktusok veszélyére, a határbiztosítás fontosságára, valamint a semlegesség biztosításához szükséges elrettentő hatásra hivatkozva egy 200 000 fős mozgósítási létszámot javasolt. Új feladatokként a nemzetközi katasztrófavédelmet és a határbiztosítás céljából történő bevetéseket jelölte meg, és ezekhez megfelelően kiképzett egységek készenlétben tartását látta szükségesnek. A Néppárt elzárkózott a sorkatonai szolgálat idejének csökkentésétől, és úgy vélte, hogy további csökkentés esetén a hivatásos haderő gazdaságosabb megoldás lenne. A Néppárt programjában is szerepelt a védelmi szektor igazgatási reformja és a technikai modernizáció, és bizonyos megszorításokkal az ÖVP is késznek mutatkozott a polgári szolgálatosokat vizsgáló bizottság megszüntetésére.

Az ellenzéki Szabadságpárt szerint a Bundesheerrel kapcsolatos vitának három fő pontra: a hadkötelezettségre, a milic-rendszerre és a területvédelemre kell koncentrálnia. Az FPÖ tervében[241] is szerepelt a katonai bürokrácia leépítése és a felszerelés és fegyverzet modernizációja. A párt felvetette a Bundesheer bizonyos (fenntartással kapcsolatos) feladatainak privatizációját is. A fegyveres honvédelem fő feladatát a fenyegetett területek védelmében és a határok biztosításában látta a koncepció, ezen kívül a Bundesheernek részt kell vennie a katasztrófavédelemben és ENSZ-missziókban. A megváltozott fenyegetettségkép következtében csökkenthető a haderő létszáma, de ezt az FPÖ terve az érvényes 1987-es struktúra létszámhatárában látta megvalósíthatónak. A Szabadságpárt legérdekesebb javaslata a nőknek a

[239] L. Stand der Diskussion zur Heeresreform, *ÖMZ* 1990/3, 239-40
[240] Uo. 240
[241] Uo. 240-1

Bundesheer keretében való egyenlő foglalkoztatási esélyeinek megteremtése volt, azaz önkéntes alapon lehetővé tették volna a haderőben való szolgálatot. Az FPÖ elutasította a polgári szolgálatosokat vizsgáló bizottság minden további nélküli megszüntetését, [242] és javasolta az önkéntes haderőre való átállást közép-, illetve hosszútávon.[243]

A Zöldek parlamenti képviselője, Peter Pilz 1990 májusában bejelentette, hogy népszavazást terveznek kezdeményezni a Bundesheer megszüntetésének kérdésében.[244] A Zöldek 1990-ben összeállított, a pártprogramot helyettesítő „irányelveiben"[245] a „Bundesheer demokratizálása" címszó alatt csak annyi szerepel, hogy a „Zöldek célja a Bundesheer teljes megszüntetése. Annak időpontjáig elsődleges követelések: a kaszárnyák megszüntetése; a büntetések megszüntetése." A Zöldek szerint a régi ellenségképek érvényüket vesztették – így a Bundesheer is; a környezeti katasztrófák, szociális problémák és politikai botrányok ellen nem lehet katonai erővel fellépni. A Zöldek e radikális álláspontjának hátterében az a pacifista irányultság áll, amelyet a párt a békemozgalomtól örökölt (a Zöldek különböző, parlamenten kívüli mozgalmakból és kezdeményezésekből alakultak, és csak 1986-tól kezdve vannak jelen a parlamentben).[246] A párt a békemozgalom pacifizmusára támaszkodva jutott el a fegyveres honvédelem tagadásáig, amiben a hidegháború vége, a közvetlen katonai fenyegetettség eltűnése méginkább megerősítette őket. Ugyanakkor a parlamenti pártként rájuk nehezedő szerepkényszer, valamint az 1991-es szlovéniai válság tapasztalatai álláspontjuk részleges felülvizsgálatára kényszerítette őket. A közvélemény megváltozott fenyegetettségpercepciójára válaszolva egyes képviselőik realistább célokat fogalmaztak meg, és a haderő radikális csökkentését, a védelmi költségvetés lefaragását tűzték ki célul. A haderőnek kizárólag határvédelmi feladatokat szántak.[247]

A két kormánypárt, az SPÖ és az ÖVP közötti tárgyalások a haderőreform tárgyában végül 1990 nyarán megfeneklettek, miután nem sikerült megegyezniük a sorkatonai szolgálat idejének csökkentéséről. Vranitzky kancellár leszögezte, hogy az SPÖ nem ért egyet sem a Bundesheer megszüntetésével, sem – bizonyos történelmi „reminiszcenciák" miatt – a hivatásos haderőre való áttéréssel.[248] A megegyezés hiánya miatt az egyeztetések nyilvánvalóan a

[242] Stand der Diskussion zur Heeresreform, *ÖMZ* 1990/4, 330-1
[243] Zum Stand der Heeresreform, *ÖMZ* 1992/1, 57
[244] Uo. 330
[245] Leitlinien Grüner Politik, Impuls, Wien 1990
[246] A Zöldek és a honvédelem kérdésének kapcsolatáról l. Anton Pelinka, Grüne Alternative und Landesverteidigung, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1991, 525-35
[247] Uo. 528-9
[248] Stand der Diskussion zur Heeresreform, *ÖMZ* 1990/5,427

következő kormányzati ciklusra maradtak. Mivel az új kormány csak 1990 decemberében alakult meg, a haderőreform kérdése féléves csúszást szenvedett.

Az 1990. december 17-én újraalakított SPÖ–ÖVP nagykoalíció koalíciós megállapodása és kormányprogramja – bár átfogó reformokat ígért a honvédelem területén – a koalíciós partnerek közötti nézeteltérések miatt az időhúzásra játszott.[249] Az új kormány hitet tett az örökös, fegyveres semlegesség mellett, és kijelentette, hogy az osztrák biztonságpolitika alapját továbbra is a honvédelmi terv célkitűzései jelentik, az Ausztria biztonságpolitikai környezetében bekövetkezett változások figyelembevétele mellett. A program a bürokrácia és az igazgatási költségek leépítését ígérte a honvédelem területén. Annak eldöntését ugyanakkor, hogy csökkenthető-e a kötelező katonai szolgálat ideje, az addig végrehajtandó reformintézkedések eredményeinek fényében két évvel későbbre halasztotta. A katonai hírszerző szerveknek az SPÖ által javasolt felszámolásából azok jogosítványainak világos meghatározása, személyi állományuk csökkentése és a parlamenti ellenőrzés megteremtése lépett. A kormányprogramban ezen kívül szerepelt a lelkiismereti okok vizsgálatának megszüntetése a polgári szolgálatra jelentkezők esetén. A koalíciós megállapodás szerint a haderőnek az alkotmányban foglalt kötelezettségein túl más feladatokat is el kell látnia, így pl. a nemzetközi béke biztosítása, a környezetvédelem vagy a katasztrófavédelem területén.

3.6.2. A biztonságpolitikai környezet és a haderő fejlesztése

A haderőreform kérdése 1991. június-júliusában erősen dinamikus szakaszba jutott. Június végére készült el az a jelentés, amelyet egy, még az előző védelmi miniszter által 1989-90 fordulóján megalakított munkacsoport állított össze. A munkacsoport a kül- és biztonságpolitikai kutatók és szakemberek (diplomaták, nemzetközi jogászok, katonák) krémjéből állt, és a kitűnő biztonságpolitikai szakértő, Heinrich Schneider, valamint Ernest König tábornok, az osztrák honvédelmi akadémia parancsnoka vezetésével tevékenykedett. Jelentése (A biztonságpolitikai környezet és a haderő fejlesztése),[250] amelyet Werner Fasslabend védelmi miniszter július elején terjesztett a kormány elé, biztonságpolitikai szempontból igyekezett megalapozni a haderőreform kérdését. A dokumentum elsősorban a biztonságpolitikai környezetben

[249] *Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, 17. Dezember 1990*, Bundespressedienst, Wien 1990, 82-84; *Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat von Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky 18. Dezember 1990*, Bundespressedienst, Wien 1990, 40
[250] Bundesminister für Landesverteidigung, *Bericht and die Bundesregierung. Sicherheitspolitisches Umfeld und Streitkräfteentwicklung*, Wien, Juni 1991

bekövetkezett változásokat elemzi, de kitér a haderő „társadalmi környezetére" és a Bundesheeren belül uralkodó helyzetre is.

A jelentés az Ausztria számára legközelebbi, a közvetlen szomszédságot jelentő „hatókörben" számos országban rövid- és középtávon nyugtalansággal és instabilitással számol; összeurópai keretben az újonnan kialakult hatalmi és stabilitásbeli aszimmetriára, a szociális és gazdasági téren és a konfliktuspotenciálban tetten érhető hatalmas különbségekre hívja fel a figyelmet. Az európai színtéren ugyanakkor e felmerülő esetleges veszélyek és kockázatok kezelésére jó esélyt kínálnak a különböző, egybefonódó cselekvési szintek és kapcsolatok. A jelentés ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy a semleges államoknak egy esetleg kialakuló európai biztonsági rendszerben való részvétele – a biztonsági rendszer jellegétől (kooperatív vagy kollektív) függően – státuszuk megváltozását követelheti meg, és akár semlegességük feladásával is járhat. Ami a globális biztonsági kört illeti, Ausztria számára fontosak az Európával határos térségek, a Közel-Kelet és Afrika. Az etnikai, vallási, vagy gazdasági okokból születő konfliktusok, valamint a népességnövekedés migrációs hullámot indíthat meg, valamint a hatalomgyakorlás új, közvetlen és közvetett formáihoz vezethet.

Európa az átmenet állapotában van; bár adottak a békés újrarendeződés feltételei, nem kizárható a politikai viszonyok és a biztonságpolitikai keretfeltételek megváltozása. Ez megfelel annak a helyiértéknek, amelyet a katonai dimenzió élvez az osztrák biztonságpolitikában. Az Ausztria számára Európában jelentkező veszélyek a jelentés szerint nem csak az államok közötti közvetlen „hatalmi interakcióból" származhatnak. Az új veszélyek és kockázatok a klasszikus fenyegetésekkel összefonódva is jelentkezhetnek, aminek a kezelése már túlmutat a „klasszikus biztonságpolitika" lehetőségein. A kockázatok és veszélyek interdependenciájával párhuzamosan a belső és külső biztonság is összefonódik, és az átfogó biztonságértelmezés együtt jár a biztonság erősítésére és megteremtésére irányuló intézkedések nemzetköziesedésével és diverzifikációjával.

A munkacsoport úgy látta, hogy az összetettebbé vált, nem kiszámítható biztonságpolitikai környezet, valamint az ennek értelmezéshez szükséges átfogó biztonságfogalom alapján elkerülhetetlen a biztonságpolitika katonai dimenziójában a célkitűzések prioritásainak revíziója. A jövőbeni feladatok nem szorítkozhatnak pusztán a „katonai" vonatkozásokra; a haderőt adott esetben békeidőben is fel kell használni. Természetesen továbbra is a honvédelem képezi a központi feladatot, ám a Bundesheert képessé kell tenni arra, hogy eleget tegyen feladatainak a nemzetközi békefenntartás és katasztrófavédelem; a bizalom- és biztonságerősítő intézkedések, a fegyverzetkorlátozás és konfliktus-megelőzés területén; az ember-okozta vagy ökológiai vészhelyzetek kezelésében; valamint Ausztria határainak biztosításában. A

jelentés arra a következtetésre jutott, hogy a biztonságpolitika katonai dimenziójával támasztott fenti követelmények megoldhatósága az általános hadkötelezettség és a milic-rendszer nélkül erősen kétséges. A szakértők ezen kívül a haderőnek a társadalomba való jobb betagozódása miatt is előnyösnek értékelték az általános hadkötelezettséget, és úgy vélték, hogy a Bundesheer részvétele a tágabban értelmezett béke- és biztonságteremtő tevékenységekben különleges „méltóságot" és „erkölcsi vonzerőt" adó további feladatokhoz vezethet. A jelentés rámutatott arra, hogy egy olyan szervezet, amely fő feladatának továbbra is a hadviselést tekinti, a modern társadalmakban elveszítheti legitimitását. A politika által történő világos, az aktuális biztonságpolitikai kockázatoknak megfelelő feladatszabás, és az annak alapján végrehajtott reformintézkedések orvosolhatnák a munkacsoport szerint a haderőben tapasztalható identitás- és motivációs válságot.

A haderőreform első lépéseiként a honvédelmi miniszter 1991. július elején megkezdte a minisztérium, illetve a Bundesheer felső vezetési szintjének átszervezését.[251] Ekkor született döntés az államszerződés egyes katonai rendelkezései elévülésének kihasználására: a kormány július elején elhatározta légelhárító (föld-levegő és levegő-levegő) rakéták beszerzését.[252]

A Bundesheer bevetése az osztrák–magyar határon

Az osztrák–magyar határ megnyitása után a keleti határon időközben jelentősen megnőtt az illegális határátlépők száma, és embercsempész bandák kezdték meg működésüket. Csak 1990 júniusában 1500 illegális bevándorlót fogtak el a határon, amelyet a munkaerőhiánnyal küzdő hatóságok nem tudtak kellő mértékben ellenőrizni. 1990 nyarára állandósultak a viták a Bundesheer határon történő bevetésének lehetőségéről, aminek eredményeként a belügyminiszter előterjesztése alapján a kormány szeptember elején arról döntött, hogy beveti a Bundesheert a határőrizet támogatására („Assistenzeinsatz").[253] A bevetés alapjául az alkotmánynak az a rendelkezése szolgált, mely szerint a polgári hatóságok igénybe vehetik a haderő segítségét a rend és biztonság fenntartásában az ország területén (79. cikk (2) bekezdés 1. b pont), és előzményének tekinthető az 1967-ben a dél-tiroli helyzet miatt az olasz határon elrendelt bevetés, amely szintén rendészeti célokat követett. Az osztrák–magyar határon a Bundesheer feladata az volt, hogy megállítsa és átadja a polgári hatóságoknak az illegális ha-

[251] Erste Reformschritte, *ÖMZ* 1991/5, 435
[252] Uo. 434-5. A beszerzések eredményeként a Draken vadászgépekre „Sidewinder" rakétákat vásároltak; a légvédelmet pedig francia „Mistral" típusú rakétákkal erősítették meg. A Mistral melletti döntés azért érdekes, mert olyan fontos fegyverrendszerről van szó, amit nem semleges államtól szereztek be. Skuhra i.m. 846-7
[253] Assistenzeinsatz des Bundesheeres an der Staatsgrenze zu Ungarn, *ÖMZ* 1990/6, 524-6

tárátlépőket. Ennek megfelelően a Bundesheer egységei a kijelölt határátkelőpontok közötti határszakaszt felügyelték.

A Bundesheer határőrizeti feladatát mindig újabb határidőkkel hosszabbították meg. 1991 végéig a vámőrség, a csendőrség és a Bundesheer egységei kb. 12 000 illegális határátlépőt fogtak el.[254] A misszió 13. meghosszabbításakor, 2001 márciusában már 50 000-nél tartott a zöld határon elfogottak száma, és a tevékenység kiterjedt a szlovák határra és a Csehországgal közös határ egyes szakaszaira. A haderőre háruló jelentős anyagi és személyi terhek következtében már ekkor tervezték a támogató bevetés fokozatos megszüntetését, lehetőleg a kormányzati ciklus végéig (ez elvileg 2003 őszét jelentette volna), de legkésőbb az érintett államok EU-csatlakozásáig.[255] A Bundesheer felhasználása a keleti határon bizonyos szempontból azonban még a három ország schengeni csatlakozása után is folytatódott.

A Bundesheer akciója a jugoszláv határ mentén

A haderő csúcsszerveinek reformjával párhuzamosan határozott a kormány a Bundesheernek a jugoszláv határ mentén történő bevetéséről.[256] Miután 1991. június 25-én Szlovénia és Horvátország kikiáltotta függetlenségét, hírek érkeztek a jugoszláv haderő bevetéséről Szlovéniában – többek között – az Ausztriával közös határ ellenőrzésének átvétele érdekében. Ez 27-én összecsapásokhoz vezetett a jugoszláv hadsereg egységei és szlovén csapatok között; utóbbiak igyekeztek megtartani az osztrák határ mentén elfoglalt pozícióikat. Az osztrák védelmi miniszter elrendelte a Bundesheer bizonyos egységeink magasabb készültségbe helyezését. Az esetleg katonai lépéseket megkönnyítette, hogy az osztrák kormány már 1991 márciusában elrendelte a polgári hatóságok támogatásra bevethető aktív csapatok létszámának 4000 főre emelését. Az intézkedés hátterében a Bundesheernek az osztrák–magyar határ őrizetében való részvétele állt; ekkor már kb. 1900 katona teljesített folyamatosan szolgálatot Burgenlandban az illegális határátlépések megakadályozására, és számolni kellett azzal, hogy a Bundesheer ilyen célú bevetése nem marad egyedi jelenség. Az 1991. márciusi döntés idején már lehetett számolni azzal a lehetőséggel, hogy az osztrák fegyveres erőknek feladatuk lehet a jugoszláv határ mentén is.[257]

Nemcsak a határmenti harcok erősödtek fel június 28-án, de jugoszláv repülőgépek több esetben meg is sértették az osztrák légteret. Fasslabend védelmi miniszter aznap este

---

[254] Assistenzeinsatz an der Grenze zu Ungarn verlängert, *ÖMZ* 1992/2, 156
[255] Fortsetzung des Assistenzeinsatzes des Bundesheeres an der EU-Außengrenze, *ÖMZ* 2001/4, 484-5
[256] Gerald Karner, Der Einsatz des österreichischen Bundesheeres an der Staatsgrenze zu Jugoslawien, *ÖMZ* 1991/5, 397-404
[257] Uo. 398-99

elrendelte a készenlétben tartott csapatok bevetését. A Bundesheer elsősorban a határátkelőhelyeken teljesített szolgálatot, a köztes határszakaszon felderítést kellett végeznie; megerősítették a légtér védelmét is mobil radarokkal és légelhárító erőkkel. Június 29-én már 5000 katona teljesített szolgálatot a jugoszláv határ mentén; a legnagyobb létszámot a határ biztosítása során 6500 fővel érte el Bundesheer.[258] Miután a jugoszláv kormánynak a szlovén hatóságokhoz a határőrizet átadására vonatkozó ultimátumának július 7-én délben történt lejárta után sem súlyosbodott a helyzet a határ másik oldalán, másnap megkezdődött az osztrák erők viszszavonása a határról. Július 29-én a védelmi miniszter elrendelte az akció lezárását.

3.6.3. A haderőreform főbb vonásai

A jugoszláv határ menti incidensek és a Bundesheer alkalmazásának szükségessége bizonyították a haderőreform alapjául szolgáló feltevések helyességét, ami felgyorsította a reform[259] előkészítését. Az 1992 júliusában elfogadott haderőreform („Heeresgliederung 92") lényege a területvédelmi koncepció feladása volt; ehelyett inkább a szomszédságban esetleg kialakuló konfliktusok hatásainak kezelésére koncentráltak, és a határ biztosítása, esetleg a határ menti védekezés került előtérbe. A Bundesheer létszámát 150 000 főre csökkentették (ebből kb. 120 000 a mozgósítási létszám, kiegészítve kb. 30 000 főnyi tartalékkal). A határsértések, valamint harci cselekmények áterjedésének megakadályozása gyorsan bevethető csapatok kialakítását tette szükségessé, mintegy 15 000 főre kiterjedően (10 000 fő az aktív állományból, kiegészítve 5000 fővel a milicből, akik gyorsított eljárással aktiválhatók). A koncepció részét képezte ún. „előkészített egységek" (vorbereitete Einheiten, VOREIN) kialakítása, amelyeket nemzetközi humanitárius vagy katasztrófavédelmi műveletekben lehet bevetni. A VOREIN-koncepció lényege a modulrendszerű felépítés, ami lehetővé teszi a kötelékeknek az adott műveletnek megfelelő, gyors összeállítását. A VOREIN keretében kb. 2500 fő bevetése volt lehetséges.

A Bundesheer ekkor kialakuló bevetési doktrínája nagyon hasonlított az 50-es évek végén, a 60-as évek elején követetthez: az egyes szomszéd országokból eredő válságok és konfliktusok kezelése az aktív haderő megerősítése és egy még viszonylag erős, rugalmasan bevethető mozgósítható elem megtartása révén. A milic-komponens csökkentése különösen a területvédelmi egységekre vonatkozott.[260]

---

[258] *Außenpolitischer Bericht 1991*, 126

[259] L. König i.m. 510-1; Pleiner i.m. 335-6; Friedrich Hessel, Die Streitkräfteentwicklung des Bundesheeres der Zweiten Republik, *ÖMZ* 2005/2, 175-7

[260] Hessel i.m. 176

4. „Ami marad, az a semlegesség.” Az EU-csatlakozás biztonságpolitikai vonatkozásai

4.1. Ausztria és az európai integráció viszonya a csatlakozás előtt

Ausztria és az európai integráció kapcsolata egy, három tényező által meghatározott térben, azok kölcsönhatásának eredményeként fejlődött. Az egyik tényezőt a külső impulzusok jelentették: ez egyrészt a potenciális integrációs politika lehetőségeinek változását, a mindenkori nyugat-európai integrációs kezdeményezéseket, később az integráció bizonyos időszakokban bekövetkezett dinamizálódását, valamint az azokhoz való osztrák viszonyulás külpolitikai lehetőségeit foglalta magában. A külső lehetőségek előterében egymással szoros kölcsönhatásban állt a másik két tényező, az osztrák kormányok mindenkori politikája és Ausztria érdekei a nyugat-európai integráció vonatkozásában, illetve a semlegesség aktuális osztrák értelmezése. A semlegesség értelmezésében nemcsak a külügyminisztérium nemzetközi jogi irodája játszott jelentős szerepet, hanem az elsősorban az egyetemi oktatásban tevékenykedő, vezető nemzetközi jogászok is. Az osztrák integrációs politika több évtizedére visszatekintve nehéz megmondani, hogy esetenként a jogi szakértők véleménye határozta-e meg az európai integrációs kezdeményezésekkel kapcsolatban elfoglalt osztrák álláspontot, vagy az integrációs fejleményekre és külső körülményekre reagáló külpolitika „igényei” nyomták-e rá bélyegüket a semlegesség éppen érvényes értelmezésére. Az 50-es évek második felében inkább az előbbiről, a 80-as évek végén pedig az utóbbiról volt szó, ám, mivel még ez a két időszak sem jellemezhető az egyik tényező kizárólagos, vegytiszta elsőbbségével, azt mondhatjuk, hogy a két tényező egymással kölcsönhatásban fejtette ki hatását.

Ausztria érdekeltsége az integrációs kezdeményezésekben kezdettől fogva világos: semlegessége ellenére gazdasága és társadalmai berendezkedése a nyugati formákat követte, és bár – különösen a háborút követő években – Kelet-Európa viszonylag jelentős súllyal volt jelen külkereskedelmében, az osztrák kereskedelem nagyobb része az európai integrációban rést vevő országokkal bonyolódott.

4.1.1. Az ötvenes évek kezdeményezései

Ausztria részt vett a második világháború utáni európai gazdasági együttműködés első formájában, a Marshall-segélyben és az annak lebonyolítására létrehozott Európai Gazdasági Együttműködési Szervezetben (OEEC), annak ellenére, hogy területének egy részét a Szovjetunió tartotta megszállás alatt. A Marshall-segély nemcsak az ország egész területére kiterjedt, de – Izland után, Norvégiával holtversenyben – Ausztria foglalta el a második helyet a

segély egy főre számított arányát tekintve (összesen több mint egy milliárd dollárt kapott),[261] ráadásul az ország, a szovjet megszállási övezetre tekintettel, különleges elbánásban részesült, és lassabban teljesíthette a kereskedelem liberalizációjára vonatkozó előírásokat a többi résztvevőnél.[262]

Az 1950. május 9-i Schuman-terv nyomán alapított, a Benelux-államokat, Franciaországot, az NSZK-t és Olaszországot magában foglaló Európai Szén- és Acélközösség (más néven Montánunió) azért volt különösen érdekes Ausztria számára, mert az osztrák acélkivitel több mint negyede Olaszországba irányult, illetve, mivel egyébként Németország volt a legfontosabb kereskedelmi partnere. Így 1952 elején az osztrák külügyminiszter arról értesítette az ESZAK tagállamait, hogy Ausztria egy különleges társulást szeretni kialakítani a szervezettel. A kérelem nem volt előzmény nélküli, hiszen Nagy-Britanniával az ESZAK addigra már megkötött egy társulási egyezményt. A kezdeményezést Ausztria aztán 1953-54-ben feladta, valószínűleg a Szovjetunió érzékenységére való tekintettel, annak érdekében, hogy nehogy veszélyeztesse az akkor már érlelődő, az államszerződés megkötését célzó tárgyalások sikerét.[263] A következő években azonban egyre nagyobb lett a nyomás az integráció irányába, miután előrehaladt az ESZAK-on belül a vámtarifák csökkentése, ami egyre nagyobb akadályt jelentett az osztrák vas- és acélexport számára, ráadásul Ausztria importvonatkozásokban is függött az ESZAK országaitól. A problémákat az a vám-, illetve ármegállapodás volt hivatott orvosolni, amelyet Ausztria és a Közösség kötött 1956 májusában. Októberben aztán – valószínűleg a közben megkötött államszerződés, a megszálló csapatok kivonulása és a semlegességi törvény hatására helyreálló cselekvési szabadság érzetétől vezérelve – a kormány részéről elhangzott annak lehetősége, hogy Ausztria csatlakozzék az ESZAK-hoz. Ezt a tervet nem követték gyakorlati lépések; a Szovjetunióhoz fűződő kapcsolatokban a magyarországi felkelés kapcsán bekövetkezett lehűlés (a Szovjetunió a semlegesség megsértésével vádolta az osztrák kormányt annak határozott fellépése miatt) nem tette volna lehetővé, hogy Ausztria megvalósítsa az elképzelést.[264]

Az Európai Védelmi Közösség tervének 1954-es kudarca után az ESZAK-ban tömörülő hat állam már újra elsősorban a gazdasági dimenzióban igyekezett megteremteni az európai egységet, és a későbbi római szerződések, azaz az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergia Közösség (Euratom) előkészítésén munkálkodott. Mindkét közösség az ESZAK

[261] Michael Gehler, *Vom Marshall-Plan bis zur EU. Österreich und die europäische Integration von 1945 bis zur Gegenwart*, Innsbruck–Wien–Bozen: StudienVerlag 2006, 36-45
[262] Gehler, Michael, *Der lange Weg nach Europa. Österreich vom Ende der Monarchie bis zur EU. Darstellung*, Innsbruck–Wien–München–Bozen: StudienVerlag 2002, 130-2
[263] Gehler, Der lange Weg, 138-9; Paul Luif, Österreich und die Europäische Union, In: Dachs i.m., 863
[264] Gehler, Vom Marshall-Plan, 63-5

esetében kialakított szupranacionális elvet követte, az EGK esetében az alapítók kilátásba helyezték egy vámunió és a közös piac megteremtését, közös gazdaságpolitikákkal. Európa többi része azonban a kísérletben sokkal inkább a kontinens nyugati felének gazdasági megosztását, mint egyesítését látta, hiszen sokuknak – pl. semlegességük vagy egyéb kereskedelmi kapcsolataik fontossága miatt – nem állt módjában csatlakozni a hatokhoz. Megoldásul Macmillan brit miniszterelnök terve kínálkozott, aki 1956-ban egy nagy szabadkereskedelmi övezet megalapítását javasolta, amely összefogta volna az OEEC összes tagállamát, beleértve a hatokat is. A terv 1958 végén Franciaország ellenállásán megbukott; az 1957-ben aláírt római szerződések értelmében pedig 1959-től megkezdődött a vámtételek csökkentése az EGK körében.

Az 1959 elején Oslóban megtartott értekezletükön az EGK-n kívül rekedt OEEC-államok körében felvetődött egy kisebb szabadkereskedelmi övezet megteremtésének gondolata, amelyet Nagy-Britannia vetett fel, és különösen Svájc, Svédország és Norvégia támogatott. A terv végső célja az volt hogy megkönnyítse az érintett országok és az EGK között valamiféle multilaterális formában kötendő társulás megvalósítását. Az, hogy a kisebb szabadkereskedelmi övezetből való esetleges kívül maradás Ausztria számára – csakúgy, mint az EGK esetében – kereskedelmi hátrányokkal járt volna, még egy érvet jelentett az osztrák csatlakozásra. Egy harmadik szempont a másik két, Ausztria számára releváns semleges állam, Svájc és Svédország álláspontja volt; mindkét ország támogatta a kisebb szabadkereskedelmi övezet ötletét.[265]

Az Európai Szabadkereskedelmi Társulást, az EFTA-t megalapító egyezmény aláírására 1960. január 4-én Stockholmban került sor hét állam – Ausztria, Dánia, Norvégia, Nagy-Britannia, Portugália, Svájc és Svédország – képviselőinek részvételével.[266] Az EFTA célja elsősorban az ipari szektor termékeire vonatkozó szabadkereskedelmi övezet kialakítása volt; a mezőgazdasági termékek kereskedelmét – az egyes tagállamok közötti bilaterális egyezmények alapján – csak részben liberalizálták.[267] Osztrák részről az EFTA nagy előnye az volt,

---

[265] Michael Gehler, Zwischen Supranationalität und Gaullismus. Österreich und die europäische Integration 1957-1963, In: Michael Gehler – Rolf Steininger (Hrsg.), *Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995*, Wien–Köln–Weimar: Böhlau 2000, 522-4

[266] 1961-ben Finnország társulási megállapodást kötött az EFTA-val (FINEFTA), de csak 1986-tól vált teljes jogú taggá a szervezetben. 1970-ben belépett Izland. A szervezet ezután az EK-val szemben tagokat veszített: az első bővítésnél 1973-ban Dániát és Nagy-Britanniát, majd 1986-ban Portugáliát, amit viszont 1991-ben Liechtenstein tagsága követett. 1994-től a az EFTA közös gazdasági térséget képezett az EU-val. 1995-ben hagyta el a szervezetet Ausztria, Finnország és Svédország, az EU „északi" bővítésekor; ekkortól már csak Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc tagja a szervezetnek.

[267] Paul Luif, Die Integrationspolitik der europäischen Neutralen, In: Anton Pelinka – Christian Schaller – Paul Luif, *Ausweg EG? Innenpolitische Motive einer außenpolitischen Umorientierung*, Wien-Köln-Graz: Böhlau 1994, 281

hogy nem voltak szupranacionális elemei, a gazdasági integráció fokozatai közül már az elsőnél (szabadkereskedelmi övezet) megállt, és nem lépett tovább a harmadik országokkal szemben (azaz kifelé) közös vámtételeket megállapító vámunió irányába. Az EGK keretében előrevetített közös piac viszont már ezen is túllépve a gazdaságpolitikák harmonizációjára tört, ami a tagállamok szuverenitásának korlátozását jelentette.

4. 1. táblázat: Az EGK és az EFTA országaiba irányuló osztrák export aránya a teljes osztrák exporthoz képest (%) 1950-1994

	EK	EFTA
1950	37,72	14,22
1955	52,65	13,68
1960	50,27	13,24
1965	46,66	18,36
1970	39,42	26,60
1975[a]	44,14	15,25
1980	54,37	12,42
1985[b]	54,23	10,78
1990[c]	64,48	10,15
1994	62,92	8,85

[a]1973-tól EK-9 és EFTA-6; [b]1981-től EK-10; [c] 1986-tól EK-12 és EFTA-5
Forrás: Breuss i.m.

Az EGK-ról, a nagyobb és kisebb szabadkereskedelmi övezetekről és az azokban való esetleges osztrák részvételről folytatott viták kapcsán 1959-ben született meg a nemzetközi jogász Karl Zemanek azon tanulmánya, amely sokáig hatott az osztrák integrációs politika lehetőségeire.[268] A gazdasági semlegességről szóló írás azt vizsgája, hogy összeegyeztethető-e Ausztria semlegessége egy esetleges EGK-tagsággal. Zemanek a hivatalos svájci semlegességértelmezés azon pontjából indul ki, mely szerint a semleges állam békeidőben semmi olyat nem tehet – így nem vállalhat nemzetközi jogi kötelezettségeket sem –, amely háború esetén megakadályozná a semlegességi jog alkalmazásában és az abból eredő kötelezettségek teljesítésében. Bár lehetséges, hogy egy gazdasági uniót (mint az EGK-t) alapító szerződés nem tartalmaz olyan kitételeket, amelyek egy háború esetén, amelyben az unió tagjai is részt vesznek, a semleges államot közvetlenül kényszerítenék a semlegességi jog megsértésére, a tagság akkor sem összeegyeztethető a semlegességgel. A háború részét képezi ugyanis a gazdasági hadviselés is, azaz pl. az ellenség tulajdonának elkobzása, zárolása, az ellenséggel való kereskedelem tiltása, kiviteli tilalmak stb. Amennyiben a gazdasági unió tagjai részt vesznek egy háborúban, a semleges országnak el kell döntenie, hogy csatlakozik-e a tagállamoknak az ellenséggel szemben elrendelt gazdasági intézkedéseihez. Csatlakozása esetén súlyosan megsérti a

[268] Karl Zemanek, Wirtschaftliche Neutralität, *Juristische Blätter* 81/10-11 (1959. május 30.), 249-51

semlegességét; ha nem hajtja végre a többi tagállam által hozott intézkedéseket, és nem rendeli el az azokkal harcban álló országok elleni korlátozásokat, akkor a tagállamok stratégiai javai – tekintettel arra, hogy a gazdasági unió tagállamai között nincsenek gazdasági korlátok – a semleges országon keresztül eljuthatnak az ellenséghez. Sőt, amennyiben a semleges állam ragaszkodik semlegességéhez, akkor akár korlátozásokat is be kell vezetnie a többi tagállam ellen annak érdekében, hogy egyenlő elbánásban részesíthesse a harcban álló feleket. Az utóbbi eset nyilvánvalóan a gazdasági unió felbomlásához vezetne, hiszen a többi tagállam nem fogadná el a semleges ország helyzetét.

Az EGK-szerződésben szereplő bizonyos előírások szintén nem összeegyeztethetők a semlegességgel. A Tanács pl. a kereskedelem- és közlekedéspolitika területén (egy átmeneti időszak után) minősített többséggel dönthet a közös politika alakításáról; ez egy, a tagállamok részételével zajló háború esetén nem teszi lehetővé a semleges állam számra semlegességi politika követését. Az EGK-ba integrált Európai Befektetési Bank kormányzótanácsa szintén minősített többséggel dönthet kölcsönök odaítéléséről, így háború esetén a semleges tagállam akarata ellenére kényszerülhet egy másik, hadviselő tagállam támogatására.

Karl Zemanek szerint az a tény, hogy a három európai közösségnek, a Montánuniónak, az EGK-nak és az Euratomnak közös szervei vannak, nem teszi lehetővé, hogy egy állam kizárólag az EGK-ba lépjen be; a Montánunió és az Euratom működési területén pedig a semlegességi megfontolások különösen kényesek (a Montánunió bevallottan a német újrafegyverkezés megakadályozására, a hadiipar számra kulcsfontosságú nehézipar ellenőrzésére jött létre). Egy még súlyosabb probléma, hogy az EGK-szerződés meghatározatlan időre szól, így egy semleges állam nem hagyhatja az el háború esetén. Az sem változtatna a helyzeten, ha egy, háború esetére szóló vagy egyéb felmondási záradékkal csatlakozna az adott semleges, hiszen a gazdasági unióban való részvétel olyan kölcsönös függőségbe hozná a többi tagállammal, hogy kilépése gazdaságának feladásával járna. Mivel kilépése emiatt lehetetlen, a semleges állam egy ilyen gazdasági együttműködéshez való csatlakozása kétségeket hagyna semlegességének jövőbeni fenntartására vonatkozó szándékával kapcsolatban.

Az európai integráció ugyanakkor a résztvevő államok lépésről lépésre megvalósuló, először a gazdaság, később a politikai és katonai dimenziókra is kiterjedő összefogására irányul, amelynek eredményeként az egyes tagállamok a közösségi szervekre ruházzák az érintett politikák meghatározását, ami hatással van a tagállamok függetlenségére. Így az integráció ellentétes az örökös semlegesség koncepciójával, hiszen annak célja az állam függetlenségének fenntartása. Az örökösen semleges állam tehát a gazdasági együttműködésnek csak olyan formáiban vehet részt, amelyek külkereskedelmi szabadságát és gazdasági függetlensé-

gét nem érintik, és a gazdaságát érintő súlyos hatások nélkül kiléphet belőlük háború esetén.[269]

Nagyon hasonló érvrendszert használt Kreisky külügyminiszter, amikor – még az EFTA-szerződés megkötése előtt, 1959 novemberében – tájékoztatta a parlamentet az európai gazdasági együttműködés kérdéseiről.[270] Kreisky kijelentette, hogy nagyszerű dolognak tartja az Európai Gazdasági Közösséget, amelynek pusztán az az előnye, hogy felszámolja a Franciaország és Németország közötti konfliktust, többet ér bármilyen gazdasági haszonnál. Ugyanakkor az osztrák kormány teljesen egyetért abban, hogy Ausztriának külpolitikájában már békeidőben arra kell törekednie, hogy megnyerje mindenekelőtt a nagyhatalmak bizalmát, amelyhez hozzá tartozik a szerződéses kötelezettségek betartása, akkor is, ha „ez számunkra… néha kellemetlen”. Kreisky úgy fogalmazta meg fenntartásait a semlegesség és az EGK összeegyeztethetősége kapcsán, hogy külügyminiszterként „nem merné azt mondani” az osztrák kormánynak, hogy „Ausztria csatlakozása az EGK-hoz nem áll ellentétben az Ausztria által kötött egyezményekkel.” Ausztria a svájci példa követését vállalta semlegességi politikájában, márpedig a svájci kormány egyértelműen kijelentette, hogy az EGK-tagság nem összeegyeztethető a svájci semlegességgel. Így Ausztria sem hagyhatja figyelmen kívül a moszkvai memorandumot és az államszerződés következményeit, amelyért „évekig küzdött”. Kreisky szerint az EGK-ból való kimaradás hátrányain túlmutatnának a belépés következtében megromló politikai klímából eredő hátrányok. Ezért előnyösebb, ha Ausztria egy olyan szabadkereskedelmi övezethez csatlakozik, amelynek keretébe nem elszigetelten, hanem multilaterális alapokon érhet el társulási egyezményt az EGK-val.

Pár héttel később, az EFTA-szerződés aláírása után Raab kancellár a parlament előtti beszámolójában[271] sajnálkozását fejezte ki az egész OEEC-re kiterjedő nagy szabadkereskedelmi övezet kudarca miatt. A kancellár utalt arra, hogy kifejezetten osztrák kezdeményezésre került bele a szerződés preambulumába az a szándék, hogy a szervezet minél hamarabb kezdjen multilaterális tárgyalásokat az OEEC többi tagállamával, beleértve az EG tagjait is, egy többoldalú társulás kialakítása céljából. Raab kancellár azon meggyőződésének is hangot adott, hogy az európai integráció különböző szervezeti formái inkább átmeneti jellegűek, továbbfejlődnek, és rajtuk keresztül „vezet az út nagyobb európai megoldások felé”, amelyben az OEEC valamennyi tagjának helye lehet. Az EFTA-szerződés előterjesztésekor, 1960 már-

---

[269] Hacsak nem olyan, gazdasági függőséget eredményező együttműködésről van szó, amelynek összes tagállama a semlegességnek ugyanazon, örökös fajtáját követi, állapítja meg (nem minden humorérzék nélkül) Zemanek.
[270] Mayrzedt – Hummer i.m. 331-2
[271] Uo. 332-7

ciusában a parlament előtt kijelentette,[272] hogy az osztrák kormány mindvégig következetesen azon munkálkodott, hogy elérje az OEEC összes államának gazdasági integrációját. A sokat vitatott kérdésre, hogy Ausztria miért az EFTA-ba, és miért nem az EGK-ba lépett be, a kancellár azt válaszolta: egyik fél sem kívánta Ausztria teljes tagságát az EGK-ban; kétoldalú társulásról volt csak szó. A kormány végül az EFTA alapítása, és ezzel egy, az EGK-val kötendő multilaterális társulás mellett döntött. A kancellár a döntést indokolva felhívta a figyelmet az EGK természetére, amely messze túllép egy egyszerű vámunión, mivel szupranacionális jogosítványokat ad az EGK szerveinek, és magához vonja a tagállamok szuverenitásának egy részét.

Az EGK-val járó messzemenő kötöttségek elutasításának több okát sorolta fel Raab kancellár. A gazdasági okként a szerteágazó osztrák külkereskedelmi érdekeltségeket jelölte meg: igaz, hogy az EGK országaival folytatott kereskedelem rendkívül jelentős, ám az EFTA-val folytatott kereskedelem összetétele kedvezőbb, és még tovább fejleszthető. A kelet-európai kereskedelem is jelentősen nőtt, és nem elhanyagolható az Egyesült Államokkal és Kanadával folytatott kereskedelmi tevékenység sem. Így nem érdemes a külkereskedelmet csak egyetlen országcsoport irányába fejleszteni. Politikai okként Julius Raab az osztrák függetlenség védelmére hivatkozott, és azt javasolta a parlamentnek, hogy az európai a gazdasági integráció olyan formáit részesítse előnyben, amelyek tagjaiknak a lehető legnagyobb autonómiát és gazdasági mozgásteret biztosítják. Ez annyira fontos szempont volt, hogy emiatt egyik fél sem vetette fel komolyan a teljes osztrák tagságot az EGK-ban.

Az EFTA mellett szólt az, hogy annak keretében Ausztria jobb pozícióból folytathat tárgyalásokat az EGK-val; elszigetelt kisállamként eltörpül az EGK hat tagállama jelentette blokk mellett. Egy bilaterális társulási egyezményben nehéz lenne kiharcolni bizonyos előnyöket, pl. a nem versenyképes hazai vállalatok importtól való védelmét. Eközben az EFTA, bár tagjainak biztosítja a szükséges mozgásszabadságot, van annyira zárt és rendelkezik akkora gazdasági súllyal, hogy sikeresen folytathat multilaterális tárgyalásokat az EGK-val. A kancellár szemében a kisebb megoldást az összeurópai megoldás lehetősége szentesítette.

A semlegességi politika mellett az EGK-hoz való csatlakozás ellen még egy – talán kevésbé hangoztatott – érv szólt. Az államszerződés 4. cikke, amely a Németországhoz való csatlakozás, azaz az Anschluss tilalmát tartalmazta, leszögezte, hogy „Ausztria… semmiféle olyan eljárást nem fog követni …, amely alkalmas volna arra, hogy Németországgal való politikai vagy gazdasági egyesülését közvetlenül vagy közvetve előmozdítsa, … akár politikai

[272] Uo. 337-49

vagy gazdasági függetlenségét érintse."[273] Bruno Kreisky úgy vélekedett, hogy – mivel Németország az EGK egyik legfontosabb tagállama – Ausztria belépése a Közösségbe ellentétes lenne az államszerződéssel. Ezzel az érveléssel több nemzetközi jogász is egyetértett, bár később, a Közösségek bővülésével ez az érv egyre inkább vesztett súlyából.[274]

4.1.2. Társulás a Közösségekkel

A multilaterális társulás lehetőségét aláásta az a tény, hogy az Egyesült Királyság és Dánia 1961 nyarán (röviddel a nem EFTA-tag Írország után) tagsági kérelmet nyújtott be az EGK-hoz. Ez lépéskényszerbe hozta az EFTA többi tagját, hiszen a szervezet számára a brit tagsággal elveszett egyrészt a két szervezet közötti társulási kezdeményezés lehetősége, másrészt az EFTA „tartóoszlopa", az Egyesült Királyság is. Ezért az EFTA három semleges állama 1961 folyamán igyekezett összehangolni politikáját, és megegyezett a közös fellépésről.[275] A három ország képviselői tárgyalásokat folytattak a semlegességből eredő problémákról, és arra jutottak, hogy annak védelmére három alapfeltétel teljesülésére van szükség: meg kell őrizniük cselekvési szabadságukat a harmadik államokkal folytatott külkereskedelem vonatkozásában, azaz rendelkezniük kell a szerződéskötés lehetőségével; lehetőséget kell kapniuk arra, hogy fegyveres konfliktus esetén az EGK-val között társulási szerződést részben vagy egészben hatályon kívül helyezzék; végül annak lehetősége, hogy békeidőben intézkedéseket hozzanak az ellátás biztosítására háborús időszakban.[276] A három állam által támasztott feltételek, valamint közös fellépésük volt hivatott arra, hogy a társulási szándékukkal kapcsolatos esetleges nemzetközi fenntartásokat eloszlassa.[277]

A három semleges állam így egymással egyeztetett társulási kérelmet nyújtott be az EGK elnökének 1961. december 15-én. A Kreisky külügyminiszter által küldött levél[278] az EGK-val kötendő „kizárólag gazdasági egyezmény" lehetőségéről beszélt, amely egyrészt tiszteletben tartaná Ausztria örökös semlegességét, nemzetközi megállapodásait és az azokból eredő kötelezettségeket, másrészt ne befolyásolná az EGK integritását sem. A levél hivatkozott a tárgyalási javaslatra, amelyet párhuzamosan Svájc és Svédország is benyújtott, és arra, hogy semlegességükkel kapcsolatban valószínűleg ugyanolyan problémák merülnek fel részükről is.

---

[273] Halmosy i.m. 294
[274] Paul Luif, *Neutrale in die EG? Die westeuropäische Integration und die neutralen Staaten*, Wien: Braumüller 1988, 114
[275] Gehler, Vom Marshall-Plan, 99-103
[276] Luif, Österreich und die Europäische, 865
[277] Gehler, Vom Marshall-Plan, 101-2
[278] L. Mayrzedt – Hummer i.m. 352-3

A tény, hogy Bruno Kreisky levele kizárólag gazdasági egyezményt emlegetett, és ennek megfelelően csak az EGK-val (de nem a másik két közösséggel) kötendő egyezményről szólt, valamint a semlegesség említése is a szovjet aggodalmak eloszlatását célozták. A szovjet figyelmeztetések már a társulási kérelem benyújtása előtt érkeztek. A Pravda 1961. december 1-jén azt írta, hogy Ausztria részvétele az EGK-ban a Nyugat-Németországgal kialakított gazdasági és politikai szövetséggé válna, amit tilt az államszerződés. Hruscsov 1962 nyarán figyelmeztette a Moszkvába látogató Gorbach kancellárt, hogy a Közös Piacot a Szovjetunió az agresszív NATO-tömb gazdasági alapjának tekinti, és burkoltan óvott attól, hogy Ausztria eltérjen a semleges kurzustól.[279]

A siker reményére az jogosíthatta fel a három semleges államot, hogy együttesen már jelentős részét képviselték az EGK külkereskedelmének. A tagállamok egymás közötti kereskedelmét nem számítva az EGK exportjának 19%-át fogadták 1961-ben, míg a Közösség behozatalában 12%-os volt a súlyuk. Az egyenleg az EGK számára több mint 1,4 milliárd dolláros aktívumot mutatott.[280]

A közös semleges front 1963 januárjában bomlott fel, amikor de Gaulle elnök végleg elutasította az Egyesült Királyságnak az EGK-tagságra vonatkozó kérelmét. Svájc és Svédország, megnyugodva, hogy vezéralakját vesztve nem süllyed jelentéktelenségbe az EFTA, nem folytatták a társulásra irányuló politikájukat. Ausztriában azonban 1961-ben Alfons Gorbach lett a kancellár, és vele az ÖVP-ben az Európa-párti fiatalabb generáció került előtérbe. Az 1962-es parlamenti választásokon ráadásul az SPÖ két mandátumot vesztett a parlamentben. Bár az ÖVP nem tudta elérni, hogy megfossza Kreiskyt a külügyminisztériumtól, az integrációs kérdéseket a külügyminisztérium fennhatóságából a kereskedelmi minisztériumhoz utalták, amelyet az integrációpárti Fritz Bock vezetett. Bock és a Néppárt vezető politikusai sokkal határozottabb politikát kívántak az EGK irányában, így Ausztria a brit tagsági remények elmúlásával sem mondott le társulási terveiről; ekkor kezdődött Ausztria „magányos menetelése" (Alleingang) a Közösség felé. A társulási szándék megerősítése röviddel a brit tagság de Gaulle általi elutasítása után Ausztriában és az országon kívül is konfliktusokat gerjesztett. Pittermann alkancellár, Kreisky külügyminiszter és általában az SPÖ a semlegesség jelentőségét és az EFTA melletti elkötelezettségét hangoztatta. Az EFTA tagállamai, különösen Svájc és Svédország nehezményezték, hogy Ausztria felrúgta a semleges államok által követett egységes vonalat. A Szovjetunió 1963 elején egy sor közvetlen és közvetett figyelmezte-

---

[279] Michael Gehler, *Der lange Weg nach Europa. Österreich von Paneuropa bis zum EU-Beitritt. Dokumente*, Innsbruck–Wien–München–Bozen: Studien Verlag 2002, 300; Mayrzedt – Hummer i.m. 358-9; Gehler, Vom Marshall-Plan, 105-7

[280] Rolf Steininger, Österreichs „Alleingang" nach Brüssel 1963-1969, In: Gehler – Steininger i.m. 578

tést intézett az osztrák kormányhoz. 1964 júliusában Klaus kancellárnak (aki áprilisban váltotta Gorbachot) svájci tárgyalópartnerei a szemére vetették, hogy az osztrák politika eltávolodott a semlegességtől, a svájci modelltől különösen.[281]

Az első, puhatolózó tárgyalásokra 1963 júliusában került sor; az egyelőre tét nélküli találkozón az EGK Bizottságát elsősorban az érdekelte, hogy Ausztria hogyan képzeli el kapcsolatát az EFTA-val azután, hogy megállapodást kötött az EGK-val, hajlandó-e esetleg feladni tagságát a szabadkereskedelmi társulásban. A tényleges tárgyalások csak 1965 márciusában kezdődtek, és összesen nyolc tárgyalási fordulóra került sor. Az 1967 elejére kirajzolódó tárgyalási eredmény egy de facto vámuniót eredményezett volna, mivel Ausztria a külső vámtételek változását autonóm módon vette volna át, és nem adta volna fel vám- és kereskedelempolitikai cselekvési szabadságát harmadik államokkal szemben. A gazdaságpolitika egyes területeinek bevonása miatt nyomokban egy gazdasági unióra is emlékeztetett az eredmény, de formálisan csak egy szabadkereskedelmi egyezményről volt szó.[282]

A dél-tiroli kérdés kapcsán 1967 júniusában aztán elmérgesedtek az osztrák-olasz kapcsolatok, ami oda vezetett, hogy 1967. június végén Róma kijelentette: mindaddig akadályozza az EGK és Ausztria közötti tárgyalások folytatását, amíg Ausztria nem tudja bizonyítani, hogy területét nem használják fel terroristák merényletek előkészítésére vagy menedékül. Ennek megfelelően az olasz küldött kérte a tárgyalások levételét az EGK Tanácsának napirendjéről.[283] A vétó 1969 végéig, a dél-tiroli probléma megoldásáig volt életben; az olasz kormány 1969. december elején az EGK miniszteri Tanácsában hivatalosan is visszavonta.[284] Az olasz ellenkezés mellett egy másik csapást jelentett az osztrák reményeknek Franciaország második vétója az Egyesült Királyság tagsági kérelmével szemben 1967 decemberében; ez az akadály is 1969-ben, de Gaulle visszavonulásával tűnt el az útból. A brit csatlakozási kérelemmel összefüggésben, az osztrák közeledési kísérlet meghiúsulása után egy hónappal, 1967 júliusában Svédország is tárgyalások felvételét javasolta az EGK-nak; kérelmében a svéd kormány nem zárta ki a kibővített EGK-ban való részvétel semmilyen formáját sem.[285]

A hágai csúcstalálkozón 1969 decemberében a hatok megegyeztek arról, hogy megkezdik a csatlakozási tárgyalásokat az Egyesült Királysággal, Dániával, Írországgal és Norvégiával, illetve tárgyalásokat ajánlottak a belépni nem szándékozó EFTA-tagoknak is. A csatlakozási tárgyalások 1970 júniusában kezdődtek, és 1972 elején csatlakozási szerződések alá-

[281] Uo. 579-88, 602-3; Gehler, Vom Marshall-Plan, 109-114
[282] Maximilian Oswald, Wirtschaftliche Integration und österreichische Neutralität von 1960 bis 1972, In: Gehler – Steininger i.m. 668
[283] Steininger i.m. 611-24
[284] Uo. 633
[285] Luif, Die Integrationspolitik, 282

írásával végződtek. A bővítésre 1973. január 1-jén került sor, immár – a negatív kimenetelű népszavazás miatt – Norvégia nélkül; így az Európai Közösségek[286] kilenc tagúvá bővült. A maradék EFTA-tagok – valószínűleg egyes tagállamok hatvanas évekbeli különutas tévelygései miatt – már nem léptek fel olyan zártan, mint 1961-ben, és a megkötendő egyezmények tartalmáról is különböző elképzeléseik voltak.[287] Az EK Bizottsága két lehetőséget javasolt a Tanácsnak az EFTA-országokkal kapcsolatban: az egyik szerint az EK beleegyezett volna abba, hogy az EFTA-n belüli viszonyok az Egyesült Királyság és Dánia csatlakozása után még két évig fennálljanak (azaz két évig még működött volna az eredeti EFTA-tagok közötti szabadkereskedelem); a másik javaslat bilaterális szabadkereskedelmi megállapodások megkötésére irányult az ipari termékekre vonatkozóan. A Tanács az utóbbi lehetőség mellett döntött. A tárgyalások 1970 novemberében kezdődtek, és 1972. július 22-én bilaterális szabadkereskedelmi egyezmények megkötésével végződtek öt EFTA-tagállam (köztük Ausztria) és az EK között. Norvégiával é Finnországgal csak 1973-ban sikerült szerződést kötni (előbbit a teljes tagság kísérlete miatti késedelem, utóbbit a KGST-vel való kapcsolatai akadályozták).

Az így megkötött szerződések tulajdonképpen megvalósították az EFTA alapításakor kitűzött célt, azaz egy nagy szabadkereskedelmi övezet megvalósítását a kontinens gazdaságilag nyugati felén. A hatvanas években követett osztrák célokhoz képest persze szerényebbre sikerült az eredmény (nem terjedt ki a mezőgazdaságra, nem érintette a gazdaságpolitikákat és nem hasonlított vámunióra), ugyanakkor tartalmaz egy záradékot a továbbfejlesztés lehetőségére vonatkozóan, és – tekintettel a semlegességi megfontolásokra – felmondási záradékkal is ellátták. Az egyezmények következtében a vámtételek, valamint a mennyiségi és nem vámjellegű kereskedelmi korlátozások 1977 közepén teljesen megszűntek az ipari termékek vonatkozásában.[288]

A Szovjetunió reakciója, tekintettel a semlegességgel kapcsolatos biztosítékokra, meglehetősen mérsékeltnek tekinthető.[289] 1972 augusztusában egy aide-mémoire-t intézett az osztrák kormányhoz, amelyben azon feltételezésének adott hangot, hogy Ausztriának az EGK-val kötött egyezménye semmilyen módon nem fogja megváltoztatni az államszerző aláíróinak jogait és kötelezettségeit, sem a semlegességi törvény alapján Ausztria által vállalt kötelezettséget, és jelezte, hogy e feltételezés osztrák részről történő megerősítését a szovjet

[286] A három Közösség (az 1951-ben alapított Montánunió és az 1957-ben alapított Európai Gazdasági Közösség és az Euratom) szerveit 1967-től összevonták, és az így egyesített szervezeteket ekkortól „Európai Közösségeknek” nevezik.
[287] Luif, Die Integrationspolitik, 282-3; Oswald i.m. 674
[288] Uo. 283; ill. 677-8
[289] Oswald i.m. 679

fél nagyra értékelné.[290] Az osztrák kormány egy hónappal később kelt jegyzékében biztosította a Szovjetuniót arról, hogy a Közös Piaccal való kapcsolatait Ausztria az államszerződésből és az örökös semlegességből eredő kötelezettségeinek betartása mellett rendezte, és ennek az EGK-val kötött egyezmény is megfelel.[291]

Az osztrák versenyképesség visszanyerése az EK piacán, az EK és az EFTA összekapcsolása jelentősen hozzáárult az osztrák gazdaság növekedéséhez. A kereskedelem az EFTA irányából az EK felé terelődött. Az EK felé irányuló export növekedése egy kb. negyedszázalékos járulékos GDP-növekedést jelentett. Fritz Breuss számításai szerint viszont az a tény, hogy az 1960-as években Ausztria nem lehetett tagja az EGK-nak, valamivel több mint 0,1%-os GDP-növekedésébe került az országnak.[292]

A hetvenes években sem az EK, sem Ausztria, illetve az EFTA részéről nem ékeztek impulzusok a kapcsolatok továbbfejlesztésére. Az EK az olajválság hatására a hetvenes évek elejétől az euroszklerózisnak nevezett állapotba süllyedt, amely mind a gazdaságot, mind általában az integrációs törekvések volumenét jellemezte. (Igaz, szintén az olajválság miatt erre az időszakra esett az Európai Monetáris Rendszer kialakítása.) Az osztrák külpolitikában pedig az SPÖ 1970-től kezdődő egyedüli kormányzása és Bruno Kreisky kancellársága idején egy globális irányultság, az aktív semlegességi politika, az Európán kívüli térségek iránti érdeklődés vette kezdetét. Kreisky kancellár kezdeményezésére ugyan az EFTA-államok csúcsértekezletet tartottak 1977 májusában Bécsben, amelyen többek között az EK-val való együttműködés fejlesztésének célját is megfogalmazták, ám ezt az igényt még egy ideig nem követték tényleges lépések.[293]

4.2. A csatlakozási kérelem

Az együttműködésnek az 1977-es EFTA-csúcstalálkozón felvetett erősítésével először az EK- és EFTA-tagállamok, valamint az EK Bizottságának részvételével tartott luxemburgi találkozó foglakozott. Az 1984. április 9-én kiadott luxemburgi nyilatkozatban a résztvevő államok azon szándékuknak adtak hangot, hogy fejlesztik együttműködésüket annak érdekében, hogy az EK és az EFTA között egy homogén és dinamikus egységes európai gazdasági térséget hozzanak létre. A nyilatkozatot tettek követték, és egy átfogó témakatalógus alapján igyekeztek bizonyos területeken megkönnyíteni az együttműködést. A luxemburgi nyilatkozat a sza-

[290] Mayrzedt – Hummer i.m. 489-91
[291] Uo. 493-4
[292] Breuss i.m. 76-9
[293] Gehler, Vom Marshall-Plan, 155-6; Luif, Die Integrationspolitik, 283

badkereskedelmi egyezményeken túllépve szektorális megközelítésben a kijelölt területeken igyekezett mélyíteni a két szervezet közötti kapcsolatokat. Az EK számára azonban világosak voltak a további kooperáció határai: az EK ragaszkodott az integrációs törekvések elsőbbségéhez, döntési autonómiájának megőrzéséhez és az engedmények és előnyök kölcsönösségéhez.[294]

4.2.1. Az európai integráció dinamizálódása a nyolcvanas évek közepén

A nyolcvanas években olyan mértékben gyorsult fel az európai integrációs folyamat, hogy az egy minőségileg már egységet eredményezett, ami lépéskényszerbe hozta, és addigi politikájuk felülvizsgálatára kényszerítette az integrációs centrumhoz addig lazábban illeszkedő országokat is. Az első ilyen nagy projekt a két hullámban végrehajtott déli bővítés volt: az EK 1981-ben Görögországot, 1986-ban pedig Spanyolországot és Portugáliát vette fel tagjai közé, ezzel 12-re növelve a tagállamok számát. A Közösségek reformjának érdekben a Bizottság 1985-től regnáló elnöke, Jacques Delors ambiciózus tervet dolgozott ki. Vezetésével a testület 1985 közepére összeállította az egységes belső piac megteremtését célzó Fehér Könyvet, amely kb. 300 jogszabályt javasolt annak érdekében, hogy valóban megvalósuljon a belső piac, azaz a négy alapszabadság: az áruk, a tőke, a szolgáltatások és a munkaerő szabad áramlása. A tervezett intézkedések – mivel a vámok lebontása már megtörtént az EK-n belül – a nem vámjellegű akadályok megszüntetését célozták, azaz a fizikai (az áruk és személyek mozgásának ellenőrzésével kapcsolatos), technikai (pl. szabványok) és pénzügyi (költségvetési, pl. az ÁFA és fogyasztási adók kérdése) határok lebontására irányult.

A Fehér Könyvben foglalt tervek megvalósítására, illetve az azokhoz szükséges intézményi reformok bevezetésére az Európai Közösségek tagállamai 1986 februárjában aláírták az Egységes Európai Okmányt, amely 1987. január 1-től lépett életbe, és amelynek értelmében 1992, december 31-ig az EK-nak meg kellett valósítani az egységes belső piacot. Az egységes piac megvalósítása azzal fenyegette az EFTA tagállamait, hogy az 1972-es szabadkereskedelmi egyezmények ellenére elveszítik pozícióikat az EK-val szemben, hiszen nem részesei a valódi egységes piacot kialakító intézkedéseknek, és az EK külső határa ismét megerősödik. A luxemburgi nyilatkozat értelmében persze továbbra is lehetőségük nyílt arra, hogy szektorális alapon, azaz egyes területeken megállapodjanak az EK-val, és átvegyék a közös piaci szabályozásokat. Ez azonban egyúttal azt is jelentette, hogy – saját piaci túlélésük érde-

[294] Waldemar Hummer, Von den Freihandelsabkommen Österreichs mit EGKS und EWG (1972) zum Beitrittsantrag zu den EG (1989), In: Waldemar Hummer (Hrsg.), *Österreichs Integration in Europa 1948-1989. Von der OEEC zur EG*, Wien: Orac 1990, 76-7

kében – a beleszólás, a döntési folyamatban való részvétel lehetősége nélkül átveszik az EK intézkedéseit és jogszabályait. Bár ez a semleges EFTA-tagoknak politikailag kényelmesnek tűnhetett, a gazdasági logikával ellentétes volt. A nyolcvanas évek közepén pedig a gazdasági logikának egyre nagyobb szerep jutott.

4.2.2. Az európai orientációhoz vezető tényezők

Az európai integrációs folyamat dinamizálódása mellett egy sor belső – belpolitikai és gazdasági – tényező is hozzájárult az Európa felé forduláshoz. A gazdasági tényezők között elsődleges volt az EK 1993-ra tervezett belső piacának előnyeiből való kimaradás lehetősége volt; ez az EFTA összes tagját érzékenyen érinthette, bár Ausztria közülük is „kilógott" külkereskedelmének az EK-val kialakult magas integráltságával. A nyolcvanas évek közepén ugyanakkor úgy tűnt, hogy az osztrák gazdaságnak egyébként is szüksége van az egységes belső piac jelentette impulzusokra. Az osztrák gazdaság ebben az időszakban lassabban növekedett az EK átlagánál, illetve az EFTA-ban résztvevő semleges országok gazdaságainál.[295] Egy másik súlyos probléma az államosított iparvállalatok válsága volt, amelyek 1985 novemberében csődközeli helyzetbe kerültek. Az egyébként hivatalosan a teljes foglalkoztatást célzó osztrák gazdaságpolitika ellenére az állami ipari szektorban elbocsátásokra került sor. A kormány ezúttal nem tudott kellő mértékben beavatkozni, mivel amúgy is magas költségvetési hiánnyal küzdött.[296]

Mindezek ellenére nem az osztrák gazdaság fejlődésének relatív gyengülése volt az oka az EK-hoz való közeledés igényének, hanem annak felismerése, hogy az autonóm gazdaságpolitika már nem eléggé hatékony, és hogy az EK keretében végbemenő folyamatok jelentősen befolyásolják az osztrák fejlődést. Ennek kapcsán Helmut Kramer az austro-keynesianizmusnak nevezett osztrák gazdaságpolitikai modell eróziójáról beszél.[297] Az EK már jóval a csatlakozás előtt a közösségi versenyszabályok betartására, az elterjedt állami szubvenciópolitika feladására kényszerítette az osztrák gazdaságpolitikát. A teljes foglalkoztatásra törekvő osztrák állam erőteljes beavatkozása a gazdaságba és a bürokratikus szabályozottság további problémákat jelentettek, amelyekre a tagság megoldást kínálhatott. A belső piac megteremtése az EK részéről automatikusan diszkriminálta volna a kívülállókat, ugyan-

---

[295] Paul Luif, The Evolution of EC-EFTA Relations and Austria's Integration Policy, In: Hanspeter Neuhold (ed.), *The European Neutrals in the 1990s. New Challenges and Opportunities*, Boulder–San Francisco–Oxford: Westview Press 1992, 74

[296] Uo. 73-4

[297] Helmut Kramer, Österreichs Wirtschaftspolitik im Rahmen der EU, In: Heinrich Neisser – Sonja Puntscher Riekmann (Hrsg.), *Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft*, Wien: WUV-Universitätsverlag, 2002, 272-4

akkor Ausztriának elsődleges fontosságú és megkerülhetetlen volt ennek a belső piacnak az elérése. Mindez kényszerítő politikai és jogi hatásokkal járt volna, hiszen Ausztriának autonóm módon, utólag át kellett volna vennie az EK szabályozásait, ami felvetette volna a szuverenitás megőrzésének kérdését. A gazdaság számára végeredményben ennek a jövőbeni diszkriminációnak az elkerülése jelentette a legfőbb érvet az EK-hoz való közeledésre, illetve csatlakozásra. Egyes hangok emellett az osztrák modell reformját jelölték meg második érvként, különösen a hagyományos versenypolitikára, a túlzott állami befolyásra, egyes közszolgáltatások alacsony hatékonyságára és magas árára, valamint a szociális és munkajog reformjára célozva. Ők a verseny fokozódásától reméltek pozitív gazdasági hatásokat. A kilencvenes évek elején aztán munkavállalói érdekvédelmi és fogyasztóvédelmi szervezetek is hasonló érvekkel éltek; ők a fogyasztási cikkek magas árát a verseny alacsony szintjének tulajdonították.[298]

Többek által képviselt vélemény, hogy a nyolcvanas évek közepén sűrűsödő közéleti botrányok egyfajta identitásválságot hoztak Ausztriában, ami szintén hozzájárult az Európa felé törekvéshez.[299] A már említett Reder-Frischenschlager-botrány vagy az illegális fegyverexportok (különösen a Noricum-ügy, amely a politikai élet neves képviselőit is érintette) mellett az ÖVP által szövetségi elnöknek jelölt Kurt Waldheim kapcsán kirobbant botrány volt az, amely a legnagyobb kárt okozta Ausztriának nemzetközileg. Waldheim elnöksége (1986-1992) idején az osztrák külpolitika mozgásterét jelentősen szűkítette az a tény, hogy az annak bonyolításában hagyományosan szerepet játszó elnököt a külföld bojkottálta (az Egyesült Államok tiltólistára helyezte, azaz oda beutazási engedélyt sem kaphatott). A ciprusi elnökkel való 1988-as találkozója után először 1990-ben találkozott jelentősebb európai politikusokkal, amikor Salzburgban vendégül látta Weizsäcker német és Havel csehszlovák elnököt. A második elnöki periódust már nem kockáztató Waldheimet 1992 elején Kohl kancellár fogadta egyfajta búcsúlátogatásra. (Az említett politikusokat egyébként jelentős kritika érte a kiközösített Waldheimmel való találkozók miatt.)

Az Európa felé fordulás már a Kreisky-korszak végével, a kiskoalíció (1983-1986) idején megkezdődött, és részben a semlegesek globális külpolitikai lehetőségeinek és mozgásterének beszűkülésével magyarázható. A koalíciót vezető SPÖ-t az Egyesült Államok részéről még a párt egyedüli kormányzása idején az osztrák külpolitika számára címzett kritika befolyásolta; a közel-keleti politika mellett az amerikai technológia osztrák újraexportja volt a

[298] Uo. 274-6
[299] L. pl. Kramer, Strukturentwicklung, i.m. 822-3; Paul Luif, Österreich und die europäische Integration 1985-1995, In: Gehler – Steininger i.m. 681-2

bírálat fő oka. Bár Ausztria a semlegességével ellentétesnek tartotta a Cocom-lista átvételét, a vita tulajdonképpen mégis a lista átvételével végződött, igaz, csak a külkereskedelmi törvény 1987-es módosításával.[300] A kisebb koalíciós társ FPÖ a nyolcvanas évek közepén határozottan EK-barát kurzust folytatott, melynek eredményeként 1985-ben az EK-csatlakozás lehetősége bekerült a párt új alapprogramjába – egyesek szerint nem az integrációs eszme melletti elkötelezettségből, hanem az általa képviselt „harmadik tábor" nagynémet hagyományait követve.[301]

A külső feltételek is javulni látszottak egy esetleges közeledéshez. Az EK felé tett osztrák lépések szigorú szemlélője, a Szovjetunió Gorbacsov 1985 tavaszán történt hatalomra kerülésével maga is a gazdasági reformok útjára lépett, sőt, a KGST keretében kapcsolatokat keresett az EK-val is, amelyet évtizedekig a NATO gazdasági megfelelőjének tartott. A tény, hogy az EK a nyolcvanas évek második felében egyezményeket kötött a KGST-vel és annak egyes tagjaival is, jelentősen növelte Ausztria mozgásterét is.[302]

4.2.3. Belső vita a csatlakozásról

A csatlakozási szándék kimondásához vezető vitában a pártok, a kormány és a különböző érdekvédelmi szervezetek játszottak kezdeményező szerepet, utóbbiak esetenként öntudatlanul biztosítva hátszelet a kormány lépéseihez. A belső vita a Fehér Könyv kiadását követően, már 1985-ben megindult; igaz, a teljes tagság lehetőségét egy ideig még csak kevesen merték megfogalmazni. A kibontakozó vita azonban olyan dinamikát nyert, amely mintegy legitimálta saját tárgyának kiterjedését, és magával sodorta az eredetileg kevésbé fogékony erőket is.
A pártok közül először az FPÖ kötelezte el magát az EK-hoz való közeledés mellett. A párt 1985. június elején elfogadott programja szerint az FPÖ az európai egyesülés végcéljának egy európai államszövetség (konföderáció) megalakítását látja. Figyelmeztet arra, hogy az EK-n kívüli államokat közvetlenül érintik az EK politikai döntései, ugyanakkor azok nem tudnak részt venni a döntések meghozatalában, így

> „törekedve országunk lehető legnagyobb mértékű részvételére az európai integrációban, Ausztria tagságát is lehetségesnek és szükségesnek tartjuk az EK-ban – természetesen a semlegesség megtartásának feltételével."[303]

---

[300] Paul Luif, *Der Wandel der österreichischen Neutralität. Ist Österreich ein sicherheitspolitischer „Trittbrettfahrer"?*, Österreichisches Institut für Internationale Politik, Laxenburg, 1998. április, 25-6
[301] L. Manfred Scheich, *Tabubruch. Österreichs Entscheidung für die Europäische Union*, Wien–Köln–Weimar: Böhlau 2005, 27
[302] Uo. 26
[303] Österreich politisch erneuern. Programm der Freiheitlichen Partei Österreichs. Beschlossen am Programmparteitag 1. und 2. Juni 1985 in Salzburg, 2 és 7

Az ÖVP parlamenti frakciója – egyes pártpolitikusok ilyen értelmű megnyilvánulásai után – 1985 decemberében határozati javaslatot terjesztett elő a parlamentnek, amellyel a párt – a tagság lehetőségét még nem említve – az EK-val fenntartott kapcsolatok továbbfejlesztését kívánta elérni.[304] Bár a javaslat nem kapott többséget, jelentős politikai állásfoglalásnak tekinthető a Néppárt részéről.

A kormány szintjén 1986-87-ben következett be fordulat. Miután az FPÖ-n belül Jörg Haider került hatalomra, Vranitzky kancellár felmondta az SPÖ-FPÖ kiskoalíciót. Az 1986-os választások után az SPÖ a Néppárttal alakított kormányt 1987 januárjában; az új nagykoalíciós kormányban Alois Mock lett az alkancellár és külügyminiszter. A koalíciós megállapodás a „Gazdaságpolitika" címszó alatt többek között azt mondja, hogy

> Ausztria számára az európai integráció folyamatának továbbfejlesztésében való részvétel központi jelentőséggel bír. Görögország, Spanyolország és Portugália EK-csatlakozása, valamint a belső piac 1992-ig való kialakítására vonatkozó tervek révén még tovább nőtt a Közösség jelentősége.
> Ausztriának ezért EFTA-partnereivel összehangoltan törekednie kell a további európai integrációs folyamatban való messzemenő részvételre.[305]

A megállapodás ezen kívül egy munkacsoport felállítására tesz ígéretet, amely az esetleges integrációs lépések hatásait vizsgálja, és javaslatokat dolgoz ki. Az integrációs kérdésnek tulajdonított jelentőséget mutatja, hogy a munkacsoportot a következő hónapban megalakították Manfred Scheich vezetésével, aki a külügyminisztérium gazdaságpolitikai osztályának vezetője és korábbi EK-nagykövet volt.

Az EK és Ausztria kapcsolatának minőségileg új szakaszának jelölésére a külügyminisztériumban még 1987 elején megalkották a „global approach" fogalmát. Az angol kifejezéssel arra utaltak, hogy az EK-EFTA kapcsolatoknak a luxemburgi nyilatkozat értelmében szektorális alapon való továbbfejlesztése helyett Ausztria a belső piac és a négy szabadság előnyeiben való átfogó részvételre törekszik.[306] Az év folyamán az érdekvédelmi szervezetek is szólásra jelentkeztek az ügyben: 1987. május 15-én az Osztrák Gyáriparosok Egyesülete (VÖI) állásfoglalást adott ki az európai integrációról „Európa – a jövőnk" címmel.[307] Az osztrák gyáriparosok úgy vélekedtek, hogy a dinamikusan fejlődő európai gazdasági térségben való teljes részvétel az osztrák ipar számára létfontosságú kérdés. Az egyesület azonban eluta-

---

[304] L. Gerhard Kunnert, *Spurensicherung auf dem österreichischen Weg nach Brüssel*, Wien: Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei 1992, 235-6

[305] Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, 16. Jänner 1987, Wien: Bundespressedienst 1987, 18

[306] Scheich i.m. 33-6

[307] Stellungnahme der Vereinigung Österreichischer Industrieller zur europäischen Integration, Europa – unsere Zukunft, Wien 1987, http://www.ena.lu/mce.swf?doc=20745&lang=3; illetve Gehler, Der lange Weg, Dokumente, 449-52

sította az EK belső piaccal kapcsolatos döntéseinek autonóm átvételét, csakúgy, mint az egyes területeken való részvétel lehetőségét biztosító külön egyezmények halmazát, valamint a kormány által javasolt globális megközelítést is. A VÖI szerint ugyanis a belső piacban való részvétel, de akár egy társulás is csak előzetes fokozatoknak tekinthetők, mert számukra az integráció a döntésekben való részvétel jogát jelenti, márpedig ezt csak a teljes jogú tagság biztosíthatja. Az egyesület ezért felszólította a kormányt, hogy tegyen meg mindent Ausztria teljes EK-tagságának mielőbbi elérése érdekében. Hangsúlyozták, hogy minél hamarabb meg kell teremteni a csatlakozás lehetőségét, mivel az integrációs folyamat előrehaladásával egyre nő az EK által szabályozott területek köre, azaz egyre nagyobb joganyagot kell majd átvenni, nehezebb lesz „felugrani az egyre gyorsabban haladó vonatra". Minél hamarabb jut döntési joghoz Ausztria, annál hamarabb tudja az osztrák érdekeket érintő döntéseket befolyásolni.

Szintén a VÖI-hez fűződik az integrációs vita következő jelentős állomása: az egyesület felkérésére 1987-ben Waldemar Hummer és Michael Schweitzer nemzetközi jogászok terjedelmes szakvéleményben vizsgálták meg az EGK-val való kapcsolatok továbbfejlesztésének lehetőségét a semlegesség szempontjából.[308] Az ötvenes évek második felétől uralkodó általános felfogással ellentétben Hummer és Schweitzer arra a következtetésre jutottak, hogy a semlegesség nem jelent akadályt az EK-tagság vonatkozásában. Érvelésükben két pont kristályosodott ki: egyrészt az esetleges többségi döntésekkel szemben a Franciaország által folytatott üres szék politikáját lezáró 1966-os luxemburgi kompromisszumra hivatkoztak, amely gyakorlatilag a többségi döntést igénylő ügyekben is vétójogot biztosít annak a tagállamnak, amely létfontosságú nemzeti érdekeire hivatkozik egy adott ügy kapcsán; másrészt az EGK-szerződés 223. és 224. cikkét a semlegességet védő záradékokként definiálták.[309] Azt javasolták, hogy Ausztria a felvételi kérelem benyújtásakor vagy a csatlakozási folyamat során tegyen semlegességére vonatkozó kikötést, vagy adjon ki értelmező közleményt az EGK-szerződés említett cikkeinek vonatkozásában.[310] Hummer és Schweitzer érvei, amelyeket a

[308] Waldemar Hummer – Michael Schweitzer, Österreich und die EWG. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG, Wien: Signum é.n.

[309] A 223. cikk többek között kimondja, hogy „minden tagállam meghozhatja azokat a rendelkezéseket, amelyek – véleménye szerint – alapvető biztonsági érdekei megőrzése szempontjából fontosak, és amelyek fegyverek, lőszer és hadianyagok gyártására és az azokkal folytatott kereskedelemre vonatkoznak." A 224. cikk értelmében „A tagállamok konzultálnak egymással annak érdekében, hogy közösen olyan rendelkezéseket hozzanak, amelyek annak elkerüléséhez szükségesek, hogy a közös piac működését ne befolyásolják azok az intézkedések, amelyeket egy tagállam a közrendet érintő súlyos belső zavarok, valamint háború, illetve komoly, háborús veszélyt jelentő nemzetközi feszültség esetén, vagy a nemzetközi béke és biztonság fenntartására irányuló szerződéses kötelezettségeinek teljesítése érdekében hoz meg." (L. Fazekas i.m. 206) A két cikk az amszterdami szerződés óta a 296. és 297. számot viseli; a 296. cikk azért vált különösen hírhedtté, mert a fegyverekre vonatkozó beszerzéseknek a közbeszerzés közösségi szabályai alóli kivételének igazolására használták fel a tagállamok.

[310] Hummer – Schweitzer i.m. 304-6

szerzők a csatlakozási vita során még több alkalommal kifejtettek, jelentősen befolyásolták a belső vita további folyamatát.[311]

A tartományfőnökök 1987 novemberében tartott értekezlete is felszólította a kormányt, hogy a lehető leggyorsabban igyekezzen előmozdítani Ausztria részvételét a belső piacban, a teljes jogú tagság célját tartva szem előtt. A tartományfőnökök ekkor a két kormánypárt, az SPÖ és az ÖVP valamelyikéhez tartoztak, és hagyományosan nagy befolyással bírtak pártjaikban; az ő állásfoglalásuk tehát jelentős súllyal bírt a kormány számára. A nagyobbik ellenzéki párt, az FPÖ még a hónap végén határozati javaslatot terjesztett a parlament elé, amelyben felszólította a kormányt mielőbbi tárgyalások megindítására az EK-val Ausztria csatlakozása érdekében.[312] Az érdekvédelmi szervezetek sorában a Szövetségi Gazdasági Kamara következett, amely 1987 decemberében állt ki az ország EK-tagsága mellett. Ez azért volt különösen fontos, mert a kamara a kisebb, az osztrák piacra koncentráló (azaz a versenynek addig ki nem tett) vállalatokat tömöríti. Hasonlóan nagy jelentőségű volt az Osztrák Szakszervezeti Szövetség (ÖGB) által 1988 júliusában rendezett Európa-konferencián kiadott meglehetősen homályos és bonyolult állásfoglalás az EK-val ápolt kapcsolatok jövőjére vonatkozóan. Az ÖGB oldaláról a nyilatkozatot az Ausztria EK-tagságát óvatosan támogató magatartás jeleként értelmezték.[313]

Mock külügyminiszter 1987. november 30-án számolt be a minisztertanácsnak az osztrák integrációs politika koncepciójáról és eddigi eredményeiről.[314] A jelentésben a külügyminiszter óvatosan fogalmazva kijelentette, hogy a kormány integrációs politikájának következő szakaszának célja a kialakulóban lévő belső piacban való teljes, átfogó osztrák részvétel (global approach). Ebbe beleértendő pl. az osztrák agrárexport biztosítása, a technológiai közösségben való részvétel, a monetáris rendszeren való együttműködés erősítése, valamint az Európai Politikai Együttműködéssel való párbeszéd. A külügyminiszter elképzelése szerint Ausztriának a belső piacba való bevonása három módon valósítható meg: 1) multilaterális alapon, azaz együttműködésben a többi EFTA-állammal (ez előnyös lenne a tárgyalófél EK-val szembeni súlyának növekedése miatt); 2) bilaterális alapon olyan esetekben, ahol nem lehetséges az EFTA-országokkal való egyetértés megteremtése (pl. mezőgazdaság, közlekedés); 3) az EK-jogszabályok autonóm átvétele. Alois Mock felvetette annak lehetőségét, hogy

[311] L. pl. Waldemar Hummer – Michael Schweitzer, Das Problem der Neutralität – Österreich und die EG-Beitrittsfrage, *Europa-Archiv* 1988/17, 501-10; uők, Probleme eines Beitritts Österreichs zu den EG unter Neutralitätsvorbehalt, In: Rudolf Graf Logothetti (Hrsg.), *Verfahrensfragen eines österreichischen EG-Beitrittes*, Wien: Norka 1989, 9-42; Hummer, Von den Freihandelsabkommen i.m.

[312] Luif, Österreich und die europäische Integration, i.m. 684

[313] Uo. 684 és uő., Neutrale in die EG? i.m. 177-8

[314] L. Scheich i.m. 173-9

a további integrációs eredményeket összefoghatná egy új szerződéses „tető” egy „Európai Szerződés” formájában. (Itt már – a fenti hármas megközelítés ellenére – nyilvánvalóan megfogalmazódott az EFTA-országokról való leválás, az EK-val való kapcsolatok fejlesztésének nagyobb sebességre való kapcsolása.) A jelentés forradalmi jelentőségét az eredetileg nagyon óvatos zárórészhez csapott utolsó mondat adja:

> Ausztria integrációs politikájának és az általa alkalmazott módszereknek mindenkor az európai külpolitikai keretfeltételek alakulását, a gazdasági adottságokat és szükségleteket, valamint különösen azon eredményeket kell majd követniük, amelyek a folyamatban lévő integrációs törekvések során elérhetők lesznek.
> Ezzel összefüggésben a jövőre nézve nem zárható ki az EK-csatlakozás lehetősége sem, szem előtt tartva az örökös semlegesség követelményeit.

A csatlakozás opciójának kormányszintű megfogalmazása megerősítéseként az 1987 elején megalakított munkacsoport 1988 júniusában – majdnem másfél éves egyeztetések után - átadta jelentését a kormánynak. A munkacsoport feladata egy amolyan „belső screening”, azaz az osztrák jogszabályoknak és az EK szabályozásainak összevetése, majd ezek alapján javaslatok megfogalmazása volt. A munkacsoportban – a védelmin kívül – képviseltette magát az összes minisztérium, a szociális partnerek (a munkaadók és munkavállalók négy alapszervezete), a központi bank és a tartományok. A jelentés nem fogalmazott meg a csatlakozásra vonatkozó ajánlást, de mindent megtett annak érdekében, hogy annak szükségességét világossá tegye. Az átfogó, egyenjogú részvétel feltételeként a döntési folyamatokban való részvételt határozta meg, és utalt arra, hogy ez csak a tagság formájában érhető el.[315]

Időközben a kormánypártok hivatalosan is elkötelezték magukat a belépés mellett, ami a Néppárt esetében ment könnyebben. A párt vezetősége 1988. januári ülésén döntött a teljes tagság mellett, amit májusban kiadott Európa-kiáltványában erősített meg („Ahogy Európának szüksége van Ausztriára, úgy Ausztria sem mondhat le arról, hogy az Európai Közösség tagja legyen.”).[316] Az SPÖ pozitív döntéséhez Vranitzky kancellárnak erőteljes meggyőzésre volt szüksége; a párt elnöksége csak 1989 áprilisában jutott egyetértésre az EK-csatlakozással kapcsolatban (a mindössze négy ellenszavazat közül az egyiket a szocialisták ifjúsági szervezetének vezetője, a későbbi kancellár Alfred Gusenbauer adta le).[317]

Az SPÖ beleegyezése nyitotta meg az utat a kormány fellépése előtt: a minisztertanács még ugyanabban a hónapban elfogadta a kancellár és a külügyminiszter beszámolóját az osztrák EK-csatlakozás kérdéseiről.[318] A kormány arra a megállapításra jutott, hogy nem sikerült megvalósítani a kívánt párhuzamosságot az egységes piac megvalósításának előrehaladása,

[315] Uo. 35-6 és 48-9
[316] Luif, Neutrale in die EG? i.m. 174; a kiáltványt l. Kunnert i.m. 254-61
[317] Luif, Österreich und die europäische Integration, i.m. 687
[318] Scheich, i.m. 203-10

valamint egyrészt az EFTA-országok és Ausztria, másrészt az EK közötti együttműködés fejlesztése között. A kormány arra is rámutatott, hogy a nem EK-tag államok részvétele a kialakuló belső piacban csak részleges lehet, a beleszólás és döntés jogáról való lemondással jár, utólagos jellegű, és ezért csak később, az EK által meghatározott időpontban következhet be. Ugyanakkor Ausztriának az EK tagállamaival való gazdasági összefonódása olyan mértékű, hogy az országot a közösségi jog nagy részének átvételre kényszeríti annak érdekében, hogy részese lehessen az EK gazdasági dinamikájának, vagy hogy elkerülje az arról való leszakadás hátrányait. Ausztria átfogó rézvétele a Közösségek belső piacában tehát csak az EK-tagság révén megoldható. A kormány ezért meg fogja tenni a tagság kérelmezéséhez, valamint a tárgyalások megkezdéséhez szükséges lépéseket. A kormány mindazonáltal megfogalmazott néhány alapvető feltételt; ezek a semlegesség, az osztrák szociális rendszer, az állam szövetségi jellege, a magas környezetvédelmi normák fenntartása, az osztrák mezőgazdaságot érő hátrányok kezelése, valamint a tranzitprobléma megfelelő megoldása voltak.

Az előterjesztés szerint Ausztria örökös semlegessége az ország különleges hozzájárulása az európai békéhez és biztonsághoz, ezért annak fenntartása összeurópai érdek. Ausztria számára örökös semlegessége ezért egy EK-tagság esetén is nélkülözhetetlen, ezért az EK-val folytatott tárgyalások során nemzetközi jogilag is megfelelő módon biztosítani kell.

A kormány egységes fellépését a csatlakozás ügyében egy, a két párt között kötött megállapodás garantálta, amelyet 1989. június 19-én írtak alá.[319] A megállapodás az aláírás időpontjától a csatlakozási tárgyalások lezárásáig volt érvényben, és rögzítette az EK-val folytatott tárgyalások koordinációját és illetékességi köreit, valamint az egyes szakpolitikák körében követendő irányelveket, és leszögezte, hogy a csatlakozási kérelmet legkésőbb 1989 őszéig be kell nyújtani az EK-nak. A semlegességgel kapcsolatban a megállapodás megismételte a kormány áprilisi előterjesztésének szavait, és leszögezte, hogy semmilyen, a csatlakozással kapcsolatban Ausztria által vállalt nemzetközi jogi kötelezettség nem akadályozhatja Ausztriát a semlegességéből eredő kötelezettségeinek teljesítésében. Meg kell őrizni a szükséges politikai mozgásteret ahhoz, hogy Ausztria az Európai Közösségek tagjaként is folytathassa Európa egészének érdekében álló semlegességi politikáját.

A parlament június 29-én foglalkozott a kormánynak a csatlakozási kérelemre vonatkozó jelentéséről, és 175:7 arányban hozott határozatában[320] felszólította a kormányt, hogy kezdeményezzen tárgyalásokat az Európai Közösségekkel Ausztria tagságáról, és 1989 őszéig nyújtsa be az erre vonatkozó kérelmeket. A parlament határozata kitért a semlegesség kérdé-

[319] Uo. 306-323
[320] L. Kunnert i.m. 10-1

sére, és a kormány áprilisi előterjesztésének szellemében kérte annak biztosítását. A határozat érdekessége, hogy felszólította a kormányt arra, hogy az EK-val folytatott csatlakozási tárgyalások ideje alatt Ausztria mint az EFTA lojális tagja teljesítse kötelezettségeit, és vállaljon kezdeményező szerepet az EFTA és az EK közötti, különböző területeken történő megegyezést célzó törekvésekben.

Az osztrák csatlakozási kérelmet végül 1989. július 17-én nyújtotta át Alois Mock az EK soros elnökének, Roland Dumas francia külügyminiszternek.[321] A kérelem a következőképpen fogalmazza meg a semlegesség fenntartásának feltételét:

> Ausztria e kérelem előterjesztésekor az 1955. október 26-i alkotmányos törvényen nyugvó örökös semlegessége státuszának megőrzéséből indul ki, valamint abból, hogy a csatlakozási szerződés alapján az Európai Közösségek tagjaként is abban a helyzetben lesz, hogy teljesítheti a rá az örökösen semleges állam státuszából háruló jogi kötelezettségeket, és folytathatja semlegességi politikáját, amely az európai béke és biztonság fenntartásához való különleges hozzájárulását képezi.

Az osztrák csatlakozási kérelem csak pár héttel követett egy másik osztrák vonatkozású, de Európa jövője számára kulcsfontosságú eseményt: június 27-én, két nappal az osztrák parlament döntése előtt vágta át a vasfüggöny szögesdrótjait Alois Mock és Horn Gyula. Bár az osztrák EK-tagság merész gondolatának kibontakozásához kétségtelenül hozzájárult a nyolcvanas évek közepén megindult nemzetközi enyhülés, a közvetlenül a két blokk közötti határvonal leomlásához vezető eseménysor kezdete nem hatott az osztrák lépésekre. A csatlakozás szükségességében, akkor még elsősorban gazdasági okokból, már korábban megegyezett az osztrák politika.

4.3. A tagság külső feltételei

Az osztrák csatlakozási kérelemre adott reakciók nem voltak egyértelműen pozitívak, azonban az 1989-90-ben lezajló európai változások annyira elhalványították a jelentőségét, hogy a nagy változások egy színfoltjává alakult. Az EK-t a nyolcvanas évek közepén indított reformok végrehajtásával kapcsolatos bonyolult belső vita közben érte az osztrák kezdeményezés, és az ebben szembenálló mindkét fél – valamint az EK Bizottsága is – fenntartásokkal viseltetett az osztrák tagság iránt.

[321] L. Scheich, i.m. 325

4.3.1. Az EK reakciói

Az EK részéről megfogalmazódó fenntartások csak részben voltak visszavezethetők a belső piacra, illetve a gazdasági és monetáris unióra vonatkozó reformtervekre. A másik ok a politikai unióra vonatkozó régebbi tervek felélesztése volt; ezek nemcsak a külpolitikai koordinációra, de a biztonságpolitika és a védelem területére is kiterjedtek. Az integráció ügy iránt különösen elkötelezett tagállamokat emiatt aggasztotta Ausztria semlegessége, amelyet az ország nem óhajtott és nem tudott feláldozni az EK-csatlakozás oltárán. Az Ausztria csatlakozási kérelmével foglalkozó külügyminiszteri értekezleten például Mark Eyskens belga külügyminiszter azt javasolta, hogy a kérelemmel csak a Szovjetunióval az osztrák semlegességről folytatott előzetes tárgyalások után foglalkozzanak. A javaslat nagy felháborodást keltett Ausztriában; az osztrák természetesen továbbra is ragaszkodott ahhoz a jogához, hogy maga értelmezze saját semlegességét. Mivel Eyskens véleménye az EK-n belül is túlzottan keménynek számított, a Tanács végül még 1989. július végén – az EGK-szerződésben foglalt eljárásnak megfelelően – továbbküldte a kérelmet a Bizottságnak elbírálásra.[322]

A gazdasági és monetáris unió következő fázisait elkészítő Bizottság korán felismerte az osztrák kérelemben rejlő veszélyeket, és az EGT tervével igyekezett visszakényszeríteni Ausztriát az EFTA-országok addig fegyelmezett sorába. Amikor az EFTA többi államában is kezdett eltűnni az EK-tagsággal kapcsolatos tartózkodás, a Bizottság a belső piac projektjének fontosságára mutatva legalább ahhoz ragaszkodott, hogy a csatlakozási tárgyalások nem kezdődhetnek meg 1993, azaz a belső piac kiteljesedése előtt. Ez a vélemény általánossá vált az EK tagállamaiban is.

A nagyobb tagállamok közül Olaszország és Németország kezdettől fogva támogatta az osztrák csatlakozási szándékot; a két állam Ausztria legjelentősebb külkereskedelmi partnerének számított, a német és az osztrák gazdaság összefonódása különösen szoros volt. Olaszország, és különösen De Michelis külügyminiszter többször kiállt Ausztria gyors felvétele mellett. Az olasz elnökségnek volt később köszönhető, hogy a Bizottság felgyorsította az osztrák csatlakozási kérelem elbírálását.[323]

Franciaország gyanakvással szemlélte Ausztria esetleges tagságát, és ezt csak részben indokolta az integráció lendületét féltő aggodalom. A francia ellenérzések oka sokkal inkább az 1990 elejétől érlelődő német egységben volt keresendő. A francia ellenkezés két oka persze összekapcsolódott, hiszen nem utolsósorban a megerősödő Németországtól való félelem mo-

---

[322] Scheich i.m. 69-70 és Luif, Österreich und die europäische Integration i.m. 694-5

[323] L. pl. Österreich schafft sich seine Feinde selbst, *Die Presse* 1990. szeptember 18.

tiválta az EK politikai és gazdasági unióvá való kiterjesztésére vonatkozó francia terveket, amelyek attól voltak hivatva megvédeni az egységes nyolcvanmilliós Németországot, hogy politikailag szabad vegyértékként, francia ellenőrzés nélkül mozogjon Európában. Erre a 2+4-szerződés megkötése jelentette emancipációja után (nem is beszélve a Szovjetunió által 1990 elején felvetett semlegesítés ötletéről) Németországnak esélye is lett volna. A kelet-európai változások nyomán a rendszerváltó államok és Németország közötti erősödő kapcsolatok, majd az azok által kinyilvánított belépési szándék is azzal fenyegetett, hogy Európa súlypontja kelet felé tolódik. (A francia külpolitika ettől való félelmében propagálta a kilencvenes évek nagy részében az EU és a Mahgreb közötti kapcsolatok továbbfejlesztését, bizonyos esetekben még a tagság lehetőségét is felvetve ezen országok számára. A franciák abban reménykedtek, hogy egy megerősödő mediterrán dimenzió ellensúlyozná az Unió kelet felé billenését.) Ausztria megjelenése az EK-ban azt jelentette volna, hogy Kelet-Németország „csatlakozása" után újabb hét millió ember beszél majd németül a Közösségek területén, és tovább erősödik a „német tábor", természetesen a francia befolyás rovására.[324] Úgy tűnik, az osztrák identitásnak és Ausztria leendő európai szerepének felbecslésénél elkövetett francia hibák egy nagyobb sorozat részének tekinthetők: Franciaország ehhez hasonlóan számolta el magát a kelet-közép-európai államokkal kapcsolatban, amikor a Balladur-terv előterjesztésekor, majd a magyar-szlovák és magyar-román alapszerződés megkötésekor abban a hitben járt el, illetve ünnepelt, hogy a térség kisebbségi problémái akár fegyveres konfliktushoz is vezethettek volna. Az osztrák tagággal kapcsolatos francia előítéletet a csatlakozásig sem sikerült eloszlatni. Az Európai Tanács 1994. decemberi esseni ülése után nem sokkal Vranitzky kancellár elárulta, hogy Mitterrand elnök a csúcstalálkozón egy beszélgetés során azt mondta neki, hogy Ausztria csatlakozásával most már „három német állam" lesz az Európai Unióban.[325] Részben ennek az averziónak köszönhető (illetve annak a ténynek, hogy ezt a franciák nem is nagyon titkolták), hogy a francia-osztrák kapcsolatok aztán meglehetősen hűvösek voltak a kilencvenes évek során, és a 2000-ben Ausztria ellen bevezetett szankciók legfőbb szószólója éppen Franciaország volt.

Az Egyesült Királyság sem volt különösebben lelkes Ausztria esetleges belépése kapcsán, szintén az osztrák tagsági kérelemnek a német kérdéssel való összekapcsolása, valamint Ausztria semlegessége miatt. Mivel a brit ellenkezésnek nem volt más mögöttes tartalma, egy idő után el is tűnt, annál is inkább, mert az Egyesült Királyság ellenségesen viszonyult az in-

[324] EU-Sicherheitspolitik und Österreich, *Die Presse* 1990. szeptember 5.
[325] Vranitzky erre azt válaszolta, hogy szerinte Ausztria csatlakozásával az első és egyetlen osztrák állam kerül be az Unióba. Blue bubbles hangover over the Danube, *The Guardian* 1995. január 3.

tegráció további mélyítéséhez. Miután az EK-ban általánossá vált a mélyítés–bővítés ellentétpárral kapcsolatos hiedelem (azaz, hogy ezek nem valósíthatók meg egymással párhuzamosan), a britek boldogan támogatták a szervezetek taglétszámának növelését. Már 1990-ben a kelet-európai rendszerváltók, valamint az EFTA-tagállamok tagsága mellett kampányoltak.[326] Utóbbiak semlegessége nemcsak, hogy akadálynak nem minősült a britek szemében, de még inkább növelte értéküket, hiszen mintegy garanciát jelenthettek a politikai unió biztonság- és védelempolitikával való kiegészülése ellen. Olyan értelemben persze törököt fogtak Ausztriával, hogy a stabil valutát oly nagyra értékelő osztrákok például már tagságuk előtt a gazdasági és monetáris unió lelkes hívéül szegődtek, vagy támogatásukat fejezték ki a tervezett szociális dimenzióval kapcsolatban, azaz úgy tűnt, hogy tagként az integrációpárti frakciót gyarapítják majd az EU-ban.

4.3.2. Egyenes terelőút: az Európai Gazdasági Térség

Az osztrák csatlakozási szándék egyre valószínűbbé válása védekező reakciót váltott ki az EK-ból, a „bővítés" és a „mélyítés" egymást kizáró folyamatoknak tűntek. Az EK, és különösen Jacques Delors számára a belső piac kiépítése, az azzal összefüggő szabályozó munka, valamint a politikai unió lehetőségének valóra váltása fontosabb volt az új tagok befogadásánál. A nyolcvanas évek végén ráadásul még elég közeli volt a legutolsó déli bővítés (1986: Portugália, Spanyolország), amelyet szintén „meg kellett emésztenie" a Közösségeknek. Megelőzve az osztrák kérelmet, és egyúttal megoldást kínálva az EFTA közeledési kísérleteire is, Delors 1989. január 17-én az Európai Parlament előtt elmondott beszédében – az annak idején a luxemburgi nyilatkozatban megcsillantott lehetőségre támaszkodva – egy közös Európai Gazdasági Térség (EGT) megteremtését javasolta. Mivel Ausztria kivételével a többi EFTA-ország még csak nem is fontolgatta a tagság lehetőségét, viszont mindannyiuk külkereskedelme hasonlóan függött az EK tagállamaitól, és egyformán aggódtak a tervezett belső piac diszkriminatív hatásai miatt, örömmel fogadták a Bizottság elnökének javaslatát. Mint láttuk, 1989 júniusában az osztrák parlament is az EFTA-EK-tárgyalásokban való kezdeményező részvételre intette az osztrák kormányt. Bár Ausztria kezdettől fogva amolyan elterelő műveletnek tekintette, és szkeptikusan szemlélte az EGT tervét,[327] végül rendkívül hasznosnak bizonyult a belépés: az EGT-t létrehozó 1200 oldalas szerződésben az EFTA-államok az

[326] Thatcher für EG-Beitritte. Grünes Licht für Neutrale und Osteuropäer, *Die Presse* 1990. szeptember 15-16.
[327] Pl. Andreas Khol, az ÖVP külpolitikai szóvivője úgy vélte, hogy az EGT nyomán jelentősen romlanak majd Ausztria tárgyalási pozíciói a csatlakozási tárgyalásokra, hiszen az EGT miatt a Közösségek ugyanazokat a jogokat kapja meg, mintha felvenné Ausztriát. *Die Presse*, 1991. február 1.

EK belső piacra vonatkozó joganyagának 80%-át, kb. 1500 jogszabályt (a négy szabadsággal kapcsolatos szabályozáson kívül a szociálpolitika, a környezetvédelem, a társasági jog, a fogyasztóvédelem, és a versenyjog területén) átvettek, ami lehetővé tette, hogy a később teljes tagságra pályázók alig valamivel több, mint egy év alatt lezárhassák csatlakozási tárgyalásaikat. Másik nagy előnye az volt, hogy a három csatlakozó állam egy évvel hamarabb részt vehetett a belső piacban, mintha várniuk kellett volna a csatlakozási tárgyalások lezárására.

Az EGT-tárgyalások nem sokkal Delors tervének előterjesztése után megkezdődtek, és 1991. október 22-én zárultak. Mivel az Európai Bíróság 1991. december 14-én kelt állásfoglalásában[328] az EGT-szerződést ellentétesnek találta az Európai Gazdasági Közösséget megalapító szerződéssel (mivel az külön EGT-bíróságot kívánt létrehozni), az EGT-szerződés aláírására csak 1992 májusában került sor. Újabb késlekedést okozott a szerződést elutasító svájci népszavazás 1992 decemberében, mivel a megállapodást Svájc kimaradása miatt újból át ellett alakítani, így az EGT-szerződés csak 1994. január 1-jén (az eredetileg tervezettnél, azaz a belső piac megteremtésénél egy évvel később) lépett életbe. A szerződés értelmében a belső piac vívmányai (bizonyos megkötésekkel) kiterjednek az EFTA államaira, amelyek átveszik az EK később születő, vonatkozó jogszabályait, amelyek kialakításában közvetlenül nem vesznek részt, bár előzetes konzultációs jogot kaptak. Az EGT-szerződés módosítása az Európai Bíróság ellenvetése miatt egyben azt is jelentette, hogy az EK-EFTA választott bírósági eljárás helyett esetleges nézeteltérések megoldásában az Európai Bíróság lett az illetékes. Az EGT nem terjed ki a mezőgazdaságra és a halászatra, viszont az EFTA államainak vállalniuk kellett, hogy részt vesznek a fejletlenebb EK-tagállamok támogatásában (ez azóta a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott új EU-tagállamokra is kiterjedt).

A kirajzolódó EK-EFTA egyezmény jellege, a döntési folyamatból való kimaradás a többi EFTA-államot is az EK-val kapcsolatos politikájának átgondolására késztette, egyben igazolta az Ausztriában a csatlakozás mellett már 1987-ben felhozott érvek helyességét. Közben az EK-nak egy másik irányból érkező közeledés kísérlettel is szembe kellett néznie: az 1989-90-ben demokratizálódó kelet-európai államok nemcsak gazdasági rendszerük átalakításához vártak segítséget a Közösségektől, de nagyon korán kifejezték érdeklődésüket az EK-val társulási vagy annál szorosabb kapcsolatok kialakítására is. Sőt, tagsági reményeik kifejezésében sokkal kevésbé voltak tartózkodóak az északi EFTA-államoknál. A kelet-európai államok körében zajló változások és a keleti tömb összeomlása a semlegességük kapcsán óvatosabbakat is meggyőzte az európai integrációval kapcsolatos mozgásterük növekedéséről,

[328] Gutachten des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, am 14. Dezember 1991, Österreichische Außenpolitische Dokumentation 1992/1, 33-44

amit csak erősített az EK-ben belüli, a Közösségek átfogó reformjával kapcsolatos, Maastricht felé vezető vita az évtized fordulóján, amelynek eredményeként már nemcsak a belső piac kiteljesedése fenyegetett, de egy politikai unió létrejötte is. 1991 júliusában Svédország számára érett meg a helyzet csatlakozás kérelmének beadására, amit 1992 márciusában és májusában Finnország és Svájc tagságért való folyamodása követett. Norvégia csak 1992 novemberére szánta el magát. Az öt EFTA-tagállam kérelméhez járult továbbá a még 1987 tavaszán benyújtott török, illetve az 1990 júliusára datálódó ciprusi és máltai felvételi kérelem.

Mivel Svájc választópolgárai 1992 végén elutasították az EGT-be való belépést, majd egy évvel később Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozott az Európai Unióhoz, az EGT 1995-től – az Európai Unió tagjain kívül – Izlandra, Liechtensteinre és Norvégiára terjed ki.

4.3.3. A Szovjetunió és az osztrák EK-csatlakozás problémája

A Szovjetunió, bár megértőnek mutatkozott az EK belső piacának megteremtésére vonatkozó osztrák aggodalmak kapcsán, azt hangsúlyozta, hogy az EK politikai dimenziója egyre inkább erősödik, és a Közösségek egy közös kül- és biztonságpolitika kialakítása felé halad, így az abban való tagság ellentétes a semlegességgel. Erre figyelmeztette pl. Sevardnadze külügyminiszter Alois Mockot annak 1988. szeptemberi moszkvai látogatásakor. Sevardnadze úgy vélte, hogy az EK egyre inkább politikai szervezet, katonai vonatkozásokkal, és nem tudja elképzelni, hogy hogyan lehetne összeegyeztetni az EK-tagságot az osztrák semlegességgel. Ausztria tagsága tehát érintené más államok érdekeit, mivel az ország semlegessége stabilitási tényezőnek tekinthető.[329] Ugyanakkor Sevardnadze azt is elismerte, hogy amennyiben sikerül áttörést elérni a Szovjetunió és az Egyesült Államok közötti leszerelési tárgyalásokon, valamint az EBEÉ-folyamat lendülete sem törik meg, akkor el tud képzelni egy olyan, minőségi változást az európai környezetben, amelyben az osztrák EK-csatlakozást már másként lehetne értékelni. A szovjet külügyminiszter úgy vélte, ez a helyzet a kilencvenes évek közepére következhet be. A tárgyalás során az Anschluss tilalmával kapcsolatos megfontolások már nem merültek fel. Vranitzky kancellár pár héttel később lebonyolított moszkvai látogatása alkalmával a szovjet fél tartózkodott az osztrák EK-tervekkel kapcsolatos bírálatoktól.[330]

Az osztrák EK-csatlakozási kérelemre a szovjet fél egy memorandumban reagált 1989. augusztus 10-én.[331] A dokumentum rendkívül megértően viszonyul Ausztria törekvésihez, és

[329] Scheich i.m. 57
[330] Uo. 58-9
[331] A memorandum szövegét l. Kunnert i.m. 562

igyekszik a semlegesség értékének, az osztrák semlegességi politika összeurópai jelentőségének nosztalgiájával hatni az osztrák félre. A memorandum a már ismertetett gondolatmenetet követve a Szovjetunió megértését fejezi ki az Európai Közösségek által kialakítandó belső piachoz való osztrák közeledés kapcsán, ugyanakkor figyelmeztet arra, hogy az EK nem kizárólag gazdasági jellegű szervezet, hanem úton van egy unió megteremtése felé, amely közös kül- és biztonságpolitikát fog folytatni. A memorandum szerint ennek előjele, hogy az EK már évek óta egységes vonalat követ az összeurópai folyamatokban. A Szovjetunió ezért meg van arról győződve, hogy egy örökösen semleges ország részvétele egy ilyen szervezetben a semlegességi politika megvalósításának valós lehetőségének elvesztésével járna; emiatt „aggodalommal" vette az osztrák csatlakozási szándékok hírét. A memorandumban a szovjet fél kifejezte azt a reményét, hogy Ausztria számára a semlegesség jogi és politikai szempontokból való megőrzése elsődleges megfontolás marad az EK-való való viszonyával kapcsolatban.

A memorandum felvillantja az államszerződés és a semlegesség különleges értékét, és figyelmeztet arra, hogy az államszerződés a háború utáni nemzetközi viszonyok és Európa stabilitásának fontos tényezője, és kedvező alapot teremtett Ausztria belső és külső fejlődése számára, és hozzásegítette az országot ahhoz, hogy megbecsülést vívjon ki magának a nemzetközi közösségben. A szovjet fél aztán még tovább lépve végül az európai megbékélési folyamat alapjaként tünteti fel az osztrák semlegességet, utalva a semleges és el nem kötelezett országok hozzájárulására az EBEÉ-folyamathoz:

> Az örökös semlegesség nemcsak a legfontosabb politikai tulajdona az Osztrák Köztársaságnak. Egyben a stabilitás, a bizalom és a kölcsönös megértés egyik legfontosabb tényezőjét is jelenti egész Európában…
> Minden okunk megvan arra, hogy kijelentsük, hogy az európai kontinens továbbhaladása a biztonság és együttműködés megerősítésének, az összeurópai ház felépítésének útján jelentős mértékben a semleges és tömbön kívüli államok jóakaratától és konstruktív fáradozásától függ majd.

A nemzetközi helyzet változását mutatja, hogy Ausztria egyáltalán nem válaszolt a szovjet memorandumra. Nem sokkal később, 1989. október végén nagy visszhangot váltott ki Ausztriában a Mihail Gorbacsov által helsinki látogatása alkalmával tett kijelentése. Gorbacsov egy újságírói kérdésre válaszolva azt mondta, hogy Finnországnak jogában áll, hogy maga döntsön esetleges EK-tagságáról. Ezt a kijelentést Ausztriában az osztrák esetre is mérvadónak tekintették.[332] A probléma 1991-ben tűnt el, egyrészt Franz Vranitzky szeptemberi moszkvai látogatásakor, amikor Gorbacsov elismerte: az EK-tagság Ausztria szuverén döntése, másrészt decemberben, együtt a Szovjetunió eltűnésével.[333]

---

[332] Luif. Österreich und die europäische Integration, i.m. 690
[333] Scheich i.m. 60

4.3.4. Az Európai Közösségektől az Európai Unióig

Az 1986 februárjában aláírt, 1987 júliusától hatályos Egységes Európai Okmány[334] az egységes belső piac megteremtését és az EK intézményi reformját tette lehetővé, de rendelkezett az 1970-től már létező Európai Politikai Együttműködésről (EPC) is. Az okmány már a bevezetőben megemlékezik a tagállamok azon szándékáról, hogy kapcsolataikat egy „európai unióvá" alakítsák, egyrészt a saját szabályainak megfelelően működő Közösségek alapján, másrészt az aláíró államok közötti Európai Együttműködés útján a külpolitika területén, valamint, hogy felruházzák ezt az uniót a cselekvéshez szükséges eszközökkel. Az Egységes Európai Okmány 30. cikke fejti ki részletesen az Európai Politikai Együttműködés mibenlétét.

A 30. cikk alapján az EPC egy laza konzultációs mechanizmus. A cikk szerint a szerződő felek megkísérlik egy európai külpolitika közös kialakítását és végrehajtását, és vállalják, hogy tájékoztatják egymást és konzultálnak az általános érdeklődésre számot tartható külpolitikai ügyekről annak érdekében, hogy álláspontjaik egyeztetése révén hatékonyabban juttathassák érvényre közös befolyásukat. Bár az EPC-re vonatkozó leírás kerüli bármilyen határozott kötelezettség megfogalmazását, a tagállamoknak törekedniük kell közös elvek és célok megfogalmazására, és meg kell fontolniuk, hogy kívánatos-e közös álláspontok kialakítása. A közös fellépések megkönnyítése érdekében a feleknek törekedniük kell arra, hogy ne akadályozzák az egyetértés kialakítását a többi tagállam között. A közös külpolitikai fellépés részeként a tagállamok igyekeznek közös álláspontot képviselni a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon, illetve, ha nincsenek mindannyian képviseltetve ezekben, akkor az ott jelenlévő tagállamok vállalják az EPC keretében kialakított közös álláspontok képviseletét.

A semleges országok szempontjából leginkább problematikus rész az európai biztonság kérdéseivel kapcsolatos koordinációra vonatkozik, amely – az EEO szerint – hozzájárulna egy európai külpolitikai identitás kialakulásához. A tagállamok eszerint készek arra, hogy összehangolják álláspontjukat a biztonság politikai és gazdasági vonatkozásait illetően, és határozott szándékuk a biztonságukhoz szükséges technológiai és ipari feltételek fenntartása. Ugyanakkor az EEO elismeri a biztonság területén a Nyugat-európai Unió és a NATO elsőbbségét.

Az Európai Tanács 1989-ben Strasbourgban rendezett ülésén úgy döntött, hogy folytatni fogja a gazdasági és monetáris unió hetvenes években felvetett terét, és kormányközi konferenciát hív össze ez ügyben, még az 1990 második félévében esedékes olasz elnökség

[334] Single European Act, Official Journal of the European Communities L 169, 1987. június 26., 1-29

idején. A politikai unió tervét egy francia-német kezdeményezés melegítette fel: 1990. április 18-án kelt, az EK ír elnökségéhez intézett közös levelében Mitterand francia elnök és Kohl német kancellár annak a meggyőződésének adott hangot, hogy az Európában zajló változások fényében, tekintettel a belső piac és a gazdasági és monetáris unió kialakítására, fel kell gyorsítani a Tizenkettek Európájának politikai építését is.[335] Mitterrand és Kohl úgy értékelték, hogy eljött az idő, hogy az EEO-ban foglaltaknak megfelelően a tagállamok kapcsolataik öszszességét egy európai unióvá alakítsák, és felruházzák azt a cselekvéshez szükséges eszközökkel. Ennek megfelelően javasolták, hogy az EK a politikai unió kérdésében is hívjon össze kormányközi konferenciát, amelynek feladatai közé tartozna az unió demokratikus legitimitása, az intézmények hatékonyabbá tétele, az unió egysége és koherenciája a gazdasági, monetáris és politikai területen, valamint „egy közös kül- és biztonságpolitika meghatározása és megindítása". A francia államfő és a német kancellár javasolták, hogy a két kormányközi konferencia egymással párhuzamosan munkálkodjon, azzal a céllal, hogy mind a gazdasági és monetáris unió, mind a politikai unió életbe léphessen 1993. január 1-jén.

Az Európai Tanács 1990. áprilisi dublini rendkívüli ülése, majd a júniusban rendezett másik dublini találkozója megállapodott a két kormányközi konferencia összehívásáról decemberre.[336] A közös kül- és biztonságpolitika kilátásba helyezése mellett Ausztria számára különöse nyugtalanító lehetett pl. az is, hogy a politikai unióval foglalkozó kormányközi konferencia mandátuma többek között felvetette annak kérdését is, hogy a közösségi módszer alkalmazható-e a leendő külpolitika területén. Az 1990 októberében Rómában tartott, a kormányközi konferenciát előkészítő Európai Tanács kijelentette, hogy a közös külpolitika köréből az unió külkapcsolatainak egyetlen aspektusa sem zárható ki, és hogy a biztonság vonatkozásában túl kell lépni ez eddigi határokat.[337] Az Európai Tanács arról is megegyezett, hogy a gazdasági és monetáris unió második fázisa (amelynek központi eleme egy, a tagállamok központi bankjait összefogó monetáris intézmény létrehozása, amelynek feladata az árstabilitás fenntartása) 1994. január 1-jén kezdődik.[338] A monetáris politikák kezdődő összehangolása kapcsán az Egyesült Királyság már megfogalmazta fenntartásait, amelyek végül a gazdasági és monetáris unió harmadik fázisából (azaz az euróból) való kimaradásához vezettek. Az Európai Tanács 1990. decemberi római ülése már felsorolta a biztonság azon területeit, amelyeken lehetségesnek tartotta az európai szintű együttműködést a leendő unióban, sőt, a véde-

[335] Message conjoint de François Mitterrand, président de la République française, et Helmut Kohl, chancelier de la République fédérale d'Allemagne, adressé à Charles Haughey, Président du Conseil européen, sur la nécessité d'accélérer la construction de l'Europe politique, Paris, le 18 avril 1990, http://www.doc.diplomatie.gouv.fr
[336] Presidency Conclusions. European Council, Dublin, 25 and 26 June 1990, SN 60/1/90, 5
[337] Conclusions of the Presidency, European Council, Rome, 27 and 28 October 1990, SN 304/2/90, 4
[338] Uo. 6

lem területét is felvette a tárgyalandó témák közé.[339] Az Európai Tanács leszögezte, hogy az unió lehetséges szerepét a védelem területén anélkül kell megvitatni, hogy az érintené egyes tagállamok meglévő kötelezettségeit ezen a téren, szem előtt tartva az atlanti szövetségen belüli kapcsolatok megerősítésének fontosságát és egyes tagállamok hagyományos álláspontját. Ez utóbbi kitételt talán lehetett volna semlegességi kiskapunak felfogni, az elnökségi következtetések azonban megemlékeztek két további felvetésről is. Az egyik az az ötlet volt, hogy a tagállamok megállapodhatnának a kölcsönös segítségnyújtásról; a másik bizonyos tagállamok által tett javaslat volt a WEU jövőjére vonatkozóan. Az Európai Tanács e felvetései nem tűnhettek különösen bíztatónak egy olyan, semleges állam szempontjából, amelynek felvételi kérelmét ekkor még nem bírálta el még a Bizottság sem.

Az Európai Unióról szóló szerződés valóban elkészült a tervezett időpontra, és az állam- és kormányfők maastrichti ülésükön elfogadták a tervezetet. A maastrichti szerződés fő vívmánya az Európai Unió megteremtése volt egy három pilléres szerkezetben. Az első pillér fogta össze az eredeti három közösséget (amelyeket együttesen ekkortól neveznek egyes számban „Európai Közösségnek"); ezt a pillért egészítette ki a közös kül- és biztonságpolitikát (Common Foreign and Security Policy, CFSP) magában foglaló második, és a bel- és igazságügyi együttműködést felölelő harmadik pillér. Az utóbbi kettőre nem a közösségi eljárások vonatkoznak, hanem kormányközi jellegűek, azaz a tagállamok nem mondanak le szuverenitásuk egy részéről a közösségi módszer keretében kialakított szupranacionális szervezetek javára. Ettől függetlenül mindkét politikaterületen kétségtelen előrelépés történt, hiszen mindkét területen nagyon hasonló, konzultatív jellegű együttműködés létezett már a tagállamok között a hetvenes évek óta. A kül- és biztonságpolitika területén az Európai Politikai Együttműködés jelentette az előzményeket, a bel- és igazságügy területén pedig az ún. TREVI csoport, amelynek keretében a bel-és igazságügyi miniszterek vitatták meg a terrorizmussal, a szervezett bűnözéssel, a kábítószer-kereskedelemmel és az illegális bevándorlással kapcsolatban. A maastrichti szerződés másik nagy érdeme a gazdasági és monetáris unió második és harmadik fázisának meghatározása, valamint az utóbbi feltételeinek, a maastrichti kritériumoknak a felsorolása volt.

Az aláírásra 1992 februárjában került sor, és a tervek szerint – a tagállamok ratifikációja után – 1993-ban lépett volna életbe. Mivel a dániai népszavazás elutasította a szerződést, 1992 folyamán az Európai Tanács megállapodott arról, hogy lehetőséget ad Dániának a maastrichti szerződés által bevezetett bizonyos vívmányokból (gazdasági és monetáris unió

[339] European Council, Presidency Conclusions, Rome, 14 and 15 December 1990, SN 424/1/90, 6

harmadik fázisa, védelempolitika stb.) való kimaradásra. Mivel ratifikációs problémák merültek fel több más tagállamban is, és a szerződés ratifikációja csak 1993 nyarára fejeződött be, a hatálybalépés 1993. november 1-re csúszott.

Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája

A maastrichti szerződés V. címe rendelkezik az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájáról.[340] A kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések helyenként nagyon emlékeztetnek az Egységes Európai Okmány EPC-re vonatkozó részére, azzal a különbséggel, hogy a „tagállamok törekedni fognak arra, hogy" megfogalmazások helyét egyszerű jövő idejű előírások veszik át. A maastrichti szerződés értelmében a CFSP kiterjed a kül- és biztonságpolitika minden területére, célja az Unió közös értékeinek, alapvető érdekeinek és függetlenségének védelme; az Unió és tagállamai biztonságának erősítése; a béke és nemzetközi biztonság erősítése; a nemzetközi együttműködés előmozdítása; a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése, az emberi jogok és szabadságjogok tiszteletben tartása. A tagállamok lojálisan és szolidárisan támogatják a CFSP-t, és nem tesznek semmi olyat, ami alááshatja az Unió egységes fellépésének hatékonyságát.

A kül- és biztonságpolitika elveit és általános irányait az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács határozza meg, amelynek iránymutatásait a Tanács ülteti át a gyakorlatba. A tagállamok egyeztetnek minden általános érdekű kül- és biztonságpolitikai kérdésről, és a Tanács keretében – ha ezt szükségesnek tartják – közös álláspontot határoznak meg. Amennyiben közös álláspontot alakítanak ki a tagállamok, az olyan irányelvként szolgál, amelyet nemzeti politikájukban vagy a nemzetközi szervezetekben is érvényre juttatnak a tagállamok. A CFSP másik eszköze a közös fellépés, amely valamely konkrét problémára kidolgozott cél- és eljárásrendszer. A közös fellépések keretében a Tanácsnak lehetősége van arra, hogy annak végrehajtása során kijelöljön olyan kérdéseket, amelyekben nincs szükség egyhangúságra, azaz a Tanács minősített többséggel dönthet. A tagállami szuverenitást természetesen így is védi a külpolitika területén, hogy az adott közös fellépés megindításához egyhangú döntésre van szükség, azaz tagállamot minősített többséggel csak olyan ügyben lehet leszavazni, amellyel az alapjában egyetért. További menedéket jelenthet a tagállamoknak az a rendelkezés, mely szerint a Tanácsnak megfelelő megoldásokat kell keresnie abban az esetben, ha egy közös fellépés végrehajtása egy tagállam számára jelentős nehézségeket okoz.

A közös fellépések végrehajtásáért, valamint az Unió képviseletéért a közös kül- és biztonságpolitika körébe tartozó ügyekben az elnökség felelős, amelyet szükség esetén az

[340] J. cikk. A szerződés magyar szövegében l. Fazekas i.m. 230-42

előző és a következő elnökség támogat (trojka). A Bizottság is részt vesz a CFSP végrehajtásában, ugyanakkor az Európai Parlamenttel szemben csak tájékoztatási és konzultációs kötelezettsége van a Tanácsnak. A nemzetközi helyzet követése érdekében a maastrichti szerződés rendelkezett egy politikai bizottság létrehozásáról is, amely a politikai igazgatók szintjén ülésezik.

A védelemre vonatkozó részek végül sokkal visszafogottabbra sikerültek egyes tagállamok terveinél, igaz, valóban adtak szerepet a WEU-nak az Unió kül- és biztonságpolitikájában. A szerződés mindössze felvillantja egy közös védelempolitika megteremtésének lehetőségét:

> A közös kül- és biztonságpolitika magában foglalja az Európai Unió biztonságára vonatkozó valamennyi kérdést, beleértve végül egy közös védelmi politika meghatározását, amely idővel közös védelemhez vezethet.[341]

Az Unió védelmi vonatkozásokkal rendelkező döntéseinek és fellépéseinek kidolgozására és végrehajtására a WEU-t kéri fel, amely a szerződés szerint az Európai Unió fejlődésének szerves részét képezi. Védelemmel kapcsolatos döntéseket csak egyhangúlag hozhatnak az EU illetékes szervei. A semleges államok szempontjából döntő kitétel, hogy

> Az Unió jelen cikk értelmében folytatott politikája nem érinti az egyes tagállamok biztonság- és védelempolitikájának speciális jellegét, és tiszteletben tartja bizonyos tagállamoknak az Észak-atlanti Szerződésből eredő kötelezettségeit…

Ausztria számára ez a mondat a semlegesség garantálását jelentette a maastrichti szerződésben, és bár elsősorban az atlantista tagállamok szándéka szerint a NATO-nak az európai védelem kérdéseiben való elsőbbségét szögezte le, az osztrák szakirodalomban általánosan „ír klauzulaként”utalnak rá, azaz olyan rendelkezésként, amely elsősorban az ír semlegesség védelmére hivatott.

A szerződés megengedi továbbá, hogy két vagy több tagállam szorosabb együttműködést folytasson a védelem területén a WEU vagy a NATO keretében, amennyiben az nem akadályozza a CFSP keretében folytatott uniós együttműködést. A védelemre vonatkozó rendelkezések a szerződés értelmében felülvizsgálhatók azon a kormányközi konferencián, amelyet a maastrichti szerződés értelmében 1996-ban össze kell hívni annak érdekében, hogy felülvizsgálják az Európai Unió politikáit az addigi tapasztalatok fényében. A védelem kérdése ezzel kapcsolatban azért különösen érdekes, mert az összehívandó kormányközi konferenciát összekapcsolja a WEU alapját képező brüsszeli szerződés lejártával. Az 1948-as, kollektív védelmi cikkellyel rendelkező brüsszeli szerződést ugyanis eredetileg 50 évre kötötték. Bár a maastrichti szerződés semmi továbbit nem mond a WEU sorsáról, nyilvánvaló, hogy a kor-

---

[341] J. 4. cikk (1). „…including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence”

mányközi konferenciának lehetőséget adtak a WEU és az Európai Unió jövőjének szorosabbra fűzésére.

A WEU tagállamai nyilatkozatot[342] adtak ki a maastrichti szerződéssel összefüggésben. Ebben hangsúlyozták, hogy fejleszteni fogják a Nyugat-európai Uniót annak érekében, hogy az egyrészt az Európai Unió védelmi összetevője, másrészt a NATO európai pillére legyen, és ígéretet tettek a WEU műveleti képességeinek fejlesztésére. Egy másik nyilatkozatban a WEU-tagállamok javasolták a WEU és a többi európai állam közötti kapcsolatok új alapokra helyezését, és ennek megfelelően meghívták azokat az államokat, amelyek az Európai Unió tagjai, de nem tagjai a WEU-nak (Dánia, Görögország, Írország), hogy csatlakozzanak a szervezethez teljes jogú tagként vagy megfigyelőként. Hasonló meghívást intéztek a NATO azon európai tagjaihoz, amelyek nem tagjai az Európai Uniónak (Izland, Norvégia, Törökország); nekik azt ajánlották, hogy legyenek a WEU társult tagjai oly módon, hogy teljes körűen részt vehetnek a WEU tevékenységeiben. Az első országcsoportból csak Görögország élt a teljes tagság ajánlatával, és – a folyamat 1992-es megindítása után – 1995-ben csatlakozott a szervezethez. Ezzel Görögország az utolsó állam, amely teljes jogú tagja lett a Nyugat-európai Uniónak. Dánia és Írország megelégedett a megfigyelői státusszal – Írország esetében a teljes tagság a brüsszeli szerződés V. cikkelye miatt semlegességének feladását jelentette volna. A három NATO-tagállam elfogadta a társult tagságra vonatkozó meghívást. A WEU Tanácsának. 1994. májusi kirchbergi találkozója során vált teljessé a szervezet bonyolult tagsági struktúrája, amikor tíz kelet-európai rendszerváltó államnak társult partneri viszonyt ajánlottak.

4.4. A csatlakozás biztonságpolitikai kérdései

Mint már láttuk, az Európai Közösségekhez való közeledés – a hidegháború vége miatt amúgy is adott lépéskényszer mellett – megkövetelte az osztrák semlegesség újraértelmezését. A belső vitát jelentősen befolyásoló, Hummer és Schweitzer nevéhez fűződő értelmezés a semlegesség és az integráció összeegyeztethetőségéről azonban meghaladottá vált az EK további fejlődésének fényében. A két szakértő a legutoljára az Egységes Európai Okmány által módosított, belső piac kiépítését célzó és mindössze egy halvány külpolitikai koordinációs mechanizmussal felvértezett EK kompatibilitását vizsgálta Ausztria semlegességével. 1991-92-ben azonban már egy Európai Unióról volt szó, tagadhatatlan politikai jelleggel és intézményesített kül- és biztonságpolitikával. A tény, hogy ebben az Európai Unióban egy semle-

[342] Fazekas i.m. 327-9

ges tagállam (Írország) is jelen volt, és elégségesnek értékelte a maastrichti szerződésben foglalt biztosítékokat státuszának védelmére, valamint, hogy 1991 júniusától 1992 májusáig (tehát a politikai unió és a CFSP tervének tudatában) három másik semleges állam is tagságért folyamodott, csak külső magyarázó tényezőnek tekinthető. Igaz, a három említett állam közé tartozott Svájc is, amelynek semlegességi politikáját elvileg mintaként követte Ausztria, bár ez a minta inkább csak költői célkitűzés volt, hiszen az osztrák semlegességi politika már a kezdetektől eltért a svájci megfelelőjétől.

A csatlakozási kérelem időpontja körül született hivatalos állásfoglalások általában nem szentelnek különösebb figyelmet az összeegyeztethetőség kérdésének; úgy tűnik, mintha későbbre halasztanák a probléma megoldását azzal, hogy mindössze rámutatnak az osztrák semlegességre, és annak a reménynek adnak hangot, hogy Ausztria az EK tagjaként is folytatni tudja majd semlegességi politikáját. E szómágia hátterében persze ott volt a kilencvenes évek elejének várakozása egy összeurópai biztonsági rendszer megteremtésével kapcsolatban, amelyben nem csak az EBEÉ tűnt illetékesnek, hanem az EK keretében zajló, egy politikai unió létrehozására irányuló gyors változások is eredménnyel kecsegtettek. Az EK által kisajátított integrációs jelszó ráadásul Ausztriában előhívta a két világháború közötti, Richard Coudenhove-Kalergihez kötődő Páneurópa-nosztalgiát, valamint a közvetlenül a második világháborút követő, gyorsan füstbe ment reményeket Európa egyesítésére. A két tömb közötti konfrontáció megszűnésével (illetve az egyik tömb eltűnésével), az EBEÉ-folyamat reneszánszával és a kelet-európai új demokráciáknak a nyugati tömb intézményei felé kinyilvánított érdeklődésével az európai egység jelszavának új értelme lett, és ez relativizálhatta a semlegességgel kapcsolatos aggodalmakat. Az osztrák politikai erők közül ráadásul a kormányon lévő kisebbik párt, az ÖVP különösen kötődött az Európa-gondolathoz, és nem volt kétséges, hogy egy esetleges semlegesség–integráció ellentétpárból melyik tényezőt választaná.

A semlegességre nehezedő nyomás amúgy is megnövekedett az Öböl-háború idején, 1990 őszétől, amikor a hadianyagok szállítására vonatkozó törvény és az addigi semlegességi gyakorlat alapján a harci cselekmények kitörésekor meg kellett volna tagadni az osztrák légtér feletti átrepülés, valamint a csapatoknak és hadianyagoknak Ausztria területén keresztül történő szállításának jogát a szövetséges erőktől. A nemzetközi szolidaritás követelménye és a kollektív biztonság intézményének működésbe lépése arra kényszerítette Ausztriát, hogy szűkítse a semlegesség addigi értelmezését.

Alois Mock a csatlakozási kérelemről szóló szavazás előtt az osztrák parlamentben tartott beszédében két fő vonalat követett, amikor biztonság- és semlegességi politikai szem-

pontból vizsgálta az osztrák EK-tagság lehetőségét.[343] Egyrészt – egészen Kantig és Saint-Pierre abbéig visszautalva – az európai integrációt egyfajta békeprojektként igyekezett bemutatni, amely annyira közelíti egymáshoz a nemzeteket, hogy lehetetlenné teszi a köztük lévő konfliktusok háború útján történő megoldását. A külügyminiszter úgy vélte, hogy a kelet-európai változások fényében, a kelet és nyugat közötti határok leomlásával Ausztriának határozott feladata van az európai béke megteremtésében, és ehhez hozzátartozik tagsága az Európai Közösségekben. A gondolatmenet kissé érdes logikája a beszéd későbbi részeiben megvilágosodik; Mock az európai integrációt a kelet és nyugat közötti közeledés egyik terepének tekinti, mivel az integrációs centrum jelentős vonzerőt gyakorol a kelet-európai új demokráciákra. Ezért kell Ausztriának is az EK részévé válnia, és az egyetértés és együttműködés Európájának megteremtésén munkálkodnia, megfelelően földrajzi helyzetéből eredő különleges hivatásának. A másik vonal a semlegességgel kapcsolatos, amelyet Mock az örökös semlegességről szóló alkotmányos törvény alapján foglalt össze. Ausztria ezek szerint nem fogja idegen csapatok jelenlétét és idegen katonai bázisokat engedélyezni területén, és nem fog katonai szövetségbe belépni, valamint arra törekszik majd, hogy jogi kötelezettségeit úgy alakítsa, hogy semlegességi kötelezettségeinek szükség esetén teles mértékben eleget tehessen. Mindez azt jelenti, hogy az osztrák külügyminiszter – valószínűleg az első alkalommal – a semlegességet annak katonai, az ad hoc semlegességből eredő alapjával azonosította, amely az örökösen semleges állam – svájci értelmezés szerinti – kötelezettségeinek csak egy kisebb részét teszi ki. Itt már látható az az osztrák stratégia, amely a semlegességet szűken vett értelmezésével közelíti az integrációs tagsághoz.

A tagsági kérelem gyors feldolgozását elősegítendő az osztrák külügyminisztérium memorandumot intézett az EK tagjaihoz 1990 februárjában, amelyben tagságának a lakonikus csatlakozási kérelméből kimaradt indoklását foglalta össze.[344] Ebben kinyilvánította azt az osztrák szándékot, hogy a Közösségek egyenjogú tagja legyen, és szolidárisan részesedjen a tagságból fakadó jogokból és kötelességekből. Az örökös semlegességet az európai béke és biztonság fenntartásához tett különleges osztrák hozzájárulásként feltüntetve összekötötte azt az EGK-nak a római szerződés preambulumában foglalt, a béke és biztonság megőrzésére és megerősítésére irányuló céljával. A memorandum további érveket sorol fel az osztrák tagság mellett, pl. a közép-kelet-európai országokkal kapcsolatos tapasztalatokat, a tagság kapcsán kialakult széles politikai konszenzust, az osztrák gazdaság fejlettségét és ehhez kapcsolódóan

[343] Erklärung in der EG-Debatte des Nationalrates 29. Juni 1989, l. Scheich i.m. 299-305
[344] Uo. 334-7

a magas (az EK-átlag feletti) egy főre jutó osztrák GDP-t, amelynek eredményeként Ausztria az EK költségvetésének nettó befizetője, így a kohéziós politika finanszírozója lenne.

Az 1990 őszi választások után decemberben újjáalakult nagykoalíció koalíciós szerződésében folytatódott az összeurópai biztonsági rendszer – európai integráció – EK hármas összemosása az osztrák EK-tagság legitimizációjának érdekében.[345] Az SPÖ és a Néppárt szerint az EK-csatlakozás egy olyan politikai értékközösségbe való belépést jelent, amelyet egy egyre mélyülő integráció jellemez.

> A politikai unióra irányuló projektet az európai egység megteremtéséhez nyújtott hozzájárulásként kell tekinteni. A semleges Ausztria szolidárisan együtt fog működni egy jövőbeni európai biztonsági rendszer építésében a Közösségen belül és azon túl.

A Bizottság 1991 júliusában terjesztette elő véleményét (avis) az osztrák csatlakozási kérelemről, és részletesen kitért az osztrák semlegesség problémájára is.[346] A Bizottság úgy látta, hogy Ausztria semlegessége eddig még nem látott problémát jelent a Közösségnek, ugyanakkor rámutatott arra, hogy mind a Kelet-Európában 1989 óta lezajlott események miatt a semlegesség fogalmában végbement változásokat, mind az osztrák fejleményeket figyelembe kell venni a kérdés politikai értékelésénél. A Bizottság számba vette a Közösség addigi szerződései alapján az osztrák semlegességgel kapcsolatos esetleges problémákat,[347] valamint a jövőbeni kül- és biztonságpolitikából adódó kérdéseket. Az utóbbi esetében a Bizottság a luxemburgi elnökség tervezetére támaszkodhatott, hiszen a CFSP-re vonatkozó rendelkezések csak az Európai Tanács decemberi ülésén születtek meg. A Bizottság rámutatott arra, hogy a CFSP célja az Unió és tagállamai biztonságának erősítése lesz, a biztonság minden formájában, beleértve egy védelempolitika kialakítását is. A Bizottság ennek alapján azt a kérdést tette fel, hogy Ausztria képes lenne-e ilye kötelezettségeket vállalni, amennyiben – ahogy azt csatlakozási kérelmében állítja – közben meg kívánja őrizni örökös semlegességét. Még akkor is, ha ezekhez a döntésekhez egyhangúságra lesz szükség, a többi tagállamnak legalább annyi jogbiztonságra van szüksége, hogy tudja: Ausztria képes lenne része lenni egy ilyen konszenzusnak, anélkül, hogy ellentétbe kerülne saját alkotmányával. A Bizottság arra is rámutatott,

---

[345] *Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII. Gesetzgebungsperiode es Nationalrates, 17. Dezember 1990*, Bundespressedienst, Wien 1990, 16

[346] Stellungnahme der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zum Beitrittsantrag Österreichs, Österreichische Außenpolitische Dokumentation, Sonderdruck, 24-8

[347] Problémát okozna a Tanács eddigi gyakorlata, amelynek megfelelően egyhangú döntéssel gazdasági szankciókat vezethet be az EPC keretében az EGK-szerződés 113. cikke alapján. Háború esetén – amennyiben az ilyen szankciók nem ENSZ-határozatokon alapulnak – ez ellentétes lenne a semlegességből eredő kötelezettségekkel. Hasonlóképpen Ausztria olyan helyzetbe kerülhetne súlyos hiány esetén az ESZAK-szerződés értelmében, hogy nem exportálhatna szenet és/vagy acélt harmadik országokba (ami háború esetén a semlegességből eredő egyenlő elbánás elvébe ütközne). Az Euratom-szerződés pedig arra kényszerítené, hogy hasadóanyagokat exportáljon a többi tagállamba.

hogy a csatlakozni szándékozó államnak gondoskodnia kell arról, hogy belső jogrendje (beleértve az alkotmányos előírásokat) nem ellentétes a közösségi joggal.

A Bizottság véleménye szerint két megoldás létezik a problémára: vagy Ausztriának kell újraértelmeznie semlegességét, vagy a csatlakozási szerződésben kivételt kell biztosítani a számára. A Bizottság, mivel a második esettel kapcsolatban elutasította az EG-szerződés 224. cikkének a semlegességre vonatkoztatható kivételként való alkalmazását (l. feljebb), azt javasolta, hogy a Közösség igyekezzen biztosítékot kapni az osztrák kormánytól arra vonatkozólag, hogy képes vállalni a leendő kül- és biztonságpolitikából eredő kötelezettségeket.

A Bizottság végül azt a következtetést vonta le, hogy – szem előtt tartva a kormányközi konferenciának a kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos későbbi eredményeit – az Ausztria örökös semlegességéből adódó problémák jogi szempontból nem jelentenek a későbbi csatlakozási tárgyalások során megoldhatatlan problémát.

A Bizottság úgy értékelte az osztrák csatlakozási kérelmet, hogy az minden eddigitől különbözik: addig még nem volt olyan tagjelölt az EK történetében, amelynek kereskedelme különféle egyezmények eredményeként teljesen liberalizált lett volna a Közösségével, amely már eleve vállalta volna a közösségi jog átvételét, és amelynek gazdasági összefonódása a Közösséggel ennyire előrehaladott lett volna. A schilling a német márkához való kötöttsége miatt ráadásul az Európai Monetáris Rendszer többi valutájához is ugyanúgy kapcsolódik. Mire az EGT-szerződés életbe lép, Ausztria át fogja venni a közösségi joganyag részét, így a tagság előtt csak technikai jellegű intézkedésekre lesz szükség, kivéve az egyedüli problémás területeket, a mezőgazdaságot és a tranzitkérdést. Tekintettel az osztrák gazdaság, a monetáris politika és a költségvetési politika érdemeire, Ausztria tagsága hozzájárulna a gazdasági és monetáris unió gyorsabb megvalósításához. A Bizottság az előnyök közé sorolta a Kelet-Európával kapcsolatos osztrák tapasztalatokat; ahogy a testület fogalmazott, Ausztria „földrajzi helyzete, múltja és öröklött és szerzett tapasztalatai révén éppen a középpontjában fekszik azoknak az eseményeknek, amelyből az új Európa születik."

Az osztrák kormány 1991 novemberében egy újabb, az EK-tagállamok kormányaihoz intézett memorandumban válaszolt a Bizottság állásfoglalására, azzal a céllal, hogy elérje a csatlakozási tárgyalások megkezdését még 1992 folyamán (jóllehet a Bizottság véleménye is leszögezte, hogy a belső piac megteremtéséig nem támogatja a tárgyalások megkezdését még egy olyan érdemdús jelölttel sem, mint Ausztria).[348] A Bizottság véleményére támaszkodva az osztrák memorandum arra a lehetséges hozzájárulásra célzott, amelyet Ausztria a Közösségen

[348] Kunnert i.m. 112

belül a kelet-közép-európai államok jelentette kihívás kezelésére tehet. A memorandum hangsúlyozza, hogy a Közösség keretében kialakuló közös kül- és biztonságpolitikának a célja az európai biztonság erősítése, ami Ausztriának érdeke. Ahogyan az osztrák kormány megfogalmazta: Európa biztonsága Ausztria biztonsága is. Az interdependencia következtében senki sem maradhat kívül: nemcsak a környezetvédelem vagy a gazdaság területén, de a biztonság kérdésében is együtt kell működni másokkal – és Ausztria kész arra, hogy biztonságpolitikáját európai keretekben folytassa, és arra is, hogy részt vegyen egy jövőbeli európai biztonsági rendszer kialakításában a Közösségen belül és azon túl. Az osztrák kormány kifejezte készségét az ebből eredő kötelezettségek vállalására.

A memorandum világosan értésre adta, hogy Ausztria tisztában van az európai integráció evolutív jellegével; Ausztriának jól megfontolt érdekében áll, hogy szolidárisan részt vegyen annak folyamatában, így a Közösség tagjaként semmiképpen sem fogja akadályozni az EK struktúráinak továbbfejlesztését és mélyítését, hanem inkább elősegíti azt. A dokumentum jelentőségét tulajdonképpen nem is az osztrák kormány azon ígérete jelentette, hogy Ausztria szolidárisan részt vesz majd a közösségi struktúrák fejlesztésében; sokkal inkább az a tény, hogy a memorandumban egyszer sem fordult elő a semlegesség szó.

Az Európai Tanács maastrichti ülése 1991 decemberében nemcsak a maastrichti szerződést fogadta el, de rendelkezett az Európai Unió bővítéséről is: amint a Közösség befejezi a saját forrásokról és az azzal kapcsolatos ügyekről folytatott egyeztetések 1992-ben, megkezdődhetnek a csatlakozási tárgyalások.[349] Az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy vizsgálja meg a bővítés kérdését és a bővítésnek az Unió fejlődésére gyakorolt hatását az Európai Tanács lisszaboni üléséig. Közvetlenül a bővítéssel is foglalkozó lisszaboni találkozó előtt, 1992 júniusában Ausztria újabb memorandumot adott ki, amelyben összefoglalta a tagságával kapcsolatos álláspontját, illetve reagált a maastrichti szerződés elfogadására.[350] A dokumentum felhívta a figyelmet arra, hogy Ausztria csaknem három évvel azelőtt nyújtotta be csatlakozási kérelmét, és a Bizottság azzal kapcsolatos állásfoglalása is majdnem egy évvel korábban született. A Bizottság egy évvel azelőtt úgy vélte, hogy gazdasági teljesítménye miatt Ausztria csatlakozása jelentős nyereség lenne az EK számára; ehhez az osztrák fél a memorandumban hozzátette, hogy az ország már most teljesíti a gazdasági és monetáris unió harmadik fázisában való részvételhez szükséges maastrichti kritériumokat, ezenkívül nettó befizetője lenne az EU-nak. Ez azért volt kitűnő érv, mert az EK éppen a Közösség saját forrásai-

[349] European Council, Presidency Conclusions, Maastricht, 9 and 10 December 1991, SN 271/1/91, 2-3
[350] Scheich i.m. 340-3

nak és a leendő költségvetésnek a kérdéséről folytatott belső vitát ebben az időszakban, így a fejlett EFTA-országok csatlakozása különös súllyal esett latba.

A memorandum felhívta a figyelmet arra is, hogy Ausztria tagsága politikailag is rendkívül hasznos lenne, tekintettel a kelet-közép-európai országokkal való kapcsolataira, és hatékonyan támogathatná a Közösségnek a régió gazdasági és politikai reformjainak támogatására irányuló erőfeszítéseit. A memorandum a maastrichti szerződés keretében született új struktúrákkal kapcsolatban leszögezte, hogy Ausztria teljes mértékben azonosul az EU közös kül- és biztonságpolitikájának célkiűzéseivel, és aktívan és szolidárisan együtt fog működni annak továbbfejlesztésében. Ausztria tisztában van vele, hogy saját biztonsága elválaszthatatlan Európa biztonságától; az agressziók és jogsértések megakadályozása és szankcionálása Ausztriának is érdekében áll. Ennek megfelelően kiáll az Unió biztonságpolitikai struktúráinak az EU-szerződésben foglalt kiépítése mellett; egy ennek megfelelően kialakított közös kül- és biztonságpolitika keretet adna Ausztria biztonságának is. Az osztrák állásfoglalás nyugtázta a WEU számára az Unió további fejődésében kijelölt szerepet, és ígéretet tett arra, hogy Ausztria EU-csatlakozásakor „le fogja vonni a megfelelő következtetéseket ebből a tényből”.

A maastrichti szerződés kül- és biztonságpolitikai vívmányaival szemben tanúsított megértő osztrák magatartás csak első pillantásra tűnik meglepőnek. A Közösségnek való megfelelés kényszere, a tagság minden áron való elérésének szándéka mellett komoly szerepe volt benne az 1990-91-es időszak biztonságpolitikai tapasztalatainak. A politikai elitben megszületett a felismerés, hogy a hidegháború végével Ausztria kikerült a kényelmes biztonságpolitikai senkiföldjéről, amelyet a két katonai tömbön kívüli státusza biztosított neki, és hirtelen egy kelet-nyugati törésvonalra került, egy instabil, átalakulóban lévő régió szomszédságába. Ennek eredményeként az integrációs tematikában megjelent a biztonságpolitikai érvelés, amely addig a semlegességi problematika elkerülése érdekében nem állt a kormány érdekében. Idővel aztán egészen előtérbe került a biztonsággal kapcsolatos tematika az EK-csatlakozás kérdése kapcsán, illetve a tagságból eredő előnyök kérdése Ausztria biztonságára nézve.

Legelőször az ország biztonságának nem katonai vonatkozásait érte külső nyomás, amikor az évtized fordulóján – a határok megnyitás után – hirtelen megnövekedett az országba (különösen Romániából) érkező „gazdasági” menekültek, majd a jugoszláv válság kitörése után a harcok elől menekülők száma.[351] Annak ellenére, hogy az 1956-os magyarországi for-

[351] Az 1985-ös 6724-ről 1991-re 27 306-ra növekedett a menekültstátuszért folyamodók száma. Ez az 1991-es szigorú menekültjogi törvény megszületése után a kilencvenes évek közepére 5-7000-re csökkent, majd 1998-tól

radalom, a prágai tavasz leverése és a lengyelországi rendkívüli állapot bevezetése után átmenetileg menekültek százezrei érkeztek az országba, a kilencvenes évek elején már nehezen tolerálta őket az osztrák társadalom; az FPÖ politikájának részévé tette az idegenek és további menekültek beáramlása elleni fellépést. 1990 szeptemberében Ausztria újra vízumkötelezettséget vezetett be Lengyelországgal szemben,[352] és ekkor kezdődött a Bundesheer bevetése is az osztrák-magyar határon az illegális határátlépések megakadályozására. A felismerés, hogy Ausztria a nyugat előretolt bástyája a Kelet- és Délkelet-Európából érkező menekültek számára, azért is hozzájárult az Európai Közösségek iránti rokonszenvhez, mert felvillantotta a gazdasági menekülteket országuk elhagyására kényszerítő problémák helyben történő megoldásának lehetőségét. Az EK koordinálta az új demokráciák gazdasági átalakulását célzó segélyezési tevékenységeket, amelyeket mindvégig a demokratizáció feltételéhez kötött, azaz összekapcsolta a gazdasági és politikai reformok ügyét. A hivatalos megnyilatkozásokban így a menekültkérdés, az illegális migráció megakadályozása lett az európai keretekben való fellépés előnyeinek egyik mintapéldája.[353]

A Jugoszlávia felbomlása kapcsán kialakuló válság aztán még kézzelfoghatóbbá tette az Ausztria biztonságát érintő új fenyegetéseket, amikor a szlovéniai harcok idején jugoszláv repülőgépek sértették meg az osztrák légteret, és a Bundesheer alakulatai biztosították a határt 1991 nyarán. A jugoszláviai események különösen világosan mutatták meg, hogy a tömbök eltűnése egyben a – fegyveres harcokat sem kizáró – regionális, etnikai-vallási konfliktusok kitörésének valószínűségét is növelte. Ausztria pedig a legdinamikusabban változó, így potenciálisan legkevésbé stabil régió szomszédságában találta magát. Ebben a helyzetben nemcsak az ország tömbön kívülisége, relatív magára hagyatottsága jelentett gondot, de az is, hogy a hidegháborús konfrontáció idején nem fektetett különösebb hangsúlyt a fegyveres erőinek fejlesztésére. Így előtérbe került a szolidaritás jelszava, amely a biztonságnak csak európai összefogással megoldható problémáival kapcsolatban használt az osztrák politika.[354]

újra nőtt. Anny Knapp, *Asylverfahren in Österreich*, 2003. október, http://sozial-wirtschaft.at/_TCgi_Images/sozialwirtschaft/20040413210533_Knapp_Asylverfahren_oe_1.pdf

[352] 1990 első félévében 2,6 millió lengyel kereste fel Ausztriát, közülük rengeteg volt a Magyarországon is jól ismert lengyelpiacos kereskedő. L. Mock: Absage an „Wirtschaftsemigranten", *Die Presse* 1990. szeptember 6.

[353] Pl. Vranitzky kancellár beszéde a parlamentben:. Erklärung von Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky vor dem Nationalrat, Wien, am 14. Dezember 1992, Österreichische Außenpolitische Dokumentation 1993/1 (1993. február), 24

[354] A szolidaritás kifejezés hátterében persze felsejlik az Öböl-háború tapasztalata: egyrészt a megtámadott kis állam irányában megnyilvánuló szolidaritás, amely felülírja a semlegességből eredő kötelezettségeket, másrészt az európai nemzetek közötti szolidaritás, amelyet Ausztrián kértek számon az európaiak, amikor 1990 nyár végén Waldheim elnök elérte Szaddam Husszeinnél, hogy engedje szabadon az Irakban tartózkodó, túszként fogva tartott osztrák állampolgárokat.

Tekintettel tehát az évtized elején bekövetkezett változásokra Ausztria biztonsági környezetében, a maastrichti szerződés által bevezetett közös kül- és biztonságpolitika nem csak hátránynak nem bizonyult osztrák szempontból, hanem inkább előnyöket hordozott. Így nem esett nehezére az osztrák kormány képviselőinek, hogy teljes támogatásukról biztosítsák a szerződés biztonságpolitikai dimenzióját, valamint a harmadik pillér bel- és igazságügyi együttműködését. A legradikálisabban a Néppárt vezető külpolitikusai fogalmaztak, élükön a külügyminiszterrel. Alois Mock úgy vélte, hogy Európának nincsenek használható eszközei (azaz működőképes kooperatív vagy közös biztonsági struktúrái) arra, hogy kezelje a helyi vagy regionális konfliktusokat. Szerinte erre kínálhat megoldást az EU: az Unió keretében kialakuló biztonságpolitikai struktúrák révén a reménybeli összeurópai biztonsági rendszer („békerend") középpontjában jó eséllyel az EU áll majd.[355] A közös biztonság alakításában, a jövőbeni európai biztonsági struktúrák építésében való szolidáris részvétel azt jelenti, hogy el kell fogadni a maastrichti szerződés biztonságpolitikai vonatkozásait és finalitásait – ugyanakkor Maastricht még csak az első lépést jelenti a jövőbeni európai biztonsági struktúrákhoz.

Az európai békerend vagy biztonsági rendszer és az uniós kül- és biztonságpolitika összekapcsolása lehetővé tette a semlegesség kérdésének felvetését. Mock külügyminiszter kijelentette, hogy előnyben részesíti az integrációt a semlegességgel szemben, mivel előbbi a háború lehetetlenné tételét célozza, míg a semlegesség feltételezi a háború mint a nemzetközi politika inherens összetevőjének létét.[356] Más helyütt a külügyminiszter az integráció elsődlegesen politikai jellegét hangsúlyozta. Azzal fenyegetett, hogy a kimaradás azt jelentené, hogy osztrákok csak másodosztályú európaiak, ezért Ausztriának a közös biztonsági és békestruktúrák kialakításában is szolidárisan részt kell vennie. Mivel pedig Európának megbízható eszközökre van szüksége, a WEU szerepe fontos ebben az építkezésben, és Ausztriának közelednie kell a szervezethez. Mock szerint sokan a jelenlegi változásokat 1955-höz hasonlítják. Az akkori vezető államférfiak azt az eszközt keresték, amellyel leginkább biztosíthatták Ausztria biztonsági érdekeit és jövőjét, és ez a semlegességben találták meg – most, a gyökeresen megváltozott nemzetközi környezetben ez a biztosíték a szolidaritás.[357] Bár még nem vonta le a megfelelő következtetést, a külügyminiszter érzékeltette, hogy a semlegesség öröksége nem szent és sérthetetlen. Ahogyan azt néhány hónappal korábban megfogalmazta: a semlegesség

---

[355] Vortrag des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten Dr. Alois Mock vor der österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik und internationale Beziehungen und der österreichischen Liga für die Vereinten Nationen: „Außenpolitik heute: Sichere Orientierung in unsicheren Zeiten", Wien, am 19. November 1992, Österreichische Außenpolitische Dokumentation 1993/1 (1993. február), 13-5
[356] Uo. 16-7
[357] Vortrag des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten Dr. Alois Mock, „Countdown für Europa", Wien, am 25. Jänner 1993, Österreichische Außenpolitische Dokumentation 1993/2 (1993. március), 8-11

a biztonságpolitika eszköze, és nem öncél. Ma a jövőbeni osztrák biztonságpolitika kulcsa az európai biztonsági struktúrákban való szolidáris részvételben rejlik.[358] Az ezekhez való közeledés során a semlegesség hagyományos osztrák fogalma változhat; ahogyan Andreas Khol, a Néppárt külügyi szóvivője fogalmazott egy beszédében: „A semlegesség az, ami megmarad" – Clémenceau francia miniszterelnöknek az első világháborút lezáró békekonferencián ejtett emlékezetes szavait használva fel a semlegességnek az integráció színe előtti átalakulásával kapcsolatban.[359]

A júniusi lisszaboni Európai Tanács úgy vélte, hogy az EGT-egyezmény alapján a gyors eredmény reményében lehet csatlakozási tárgyalásokat folytatni azokkal az EFTA-államokkal, amelyek EU-tagságra pályáznak.[360] A bővítés feltételéül az Európai Tanács a maastrichti szerződés ratifikációját és a Közösség pénzügyi keretének (az ún. Delors-II csomagnak) az elfogadását szabta. Az Európai Tanács úgy vélte, hogy az EU-szerződésben foglalt intézményi struktúra mellett lehetséges a bővítés, azonban további államok belépéséhez az Unió további belső fejlődésére, intézményi reformokra lesz szükség. A lisszaboni találkozó ezzel jelentős „távlatokba helyezte" a török, a ciprusi és a máltai csatlakozási kérelmet.

Az osztrák parlament 1992 novemberében hozott, az 1992. júniusi memorandumot támogató határozatával még szélesebb politikai legitimációt biztosított az Unió biztonságpolitikai dimenziója iránti osztrák támogatásnak, és egyben folytatta az európai biztonsági rendszer és az EU kül- és biztonságpolitikájának közelítését.[361] A kollektív biztonsági rendszer kialakításáról szóló határozat első része biztonságpolitikai érvelést állít az osztrák uniós tagsági szándék mögé:

> Az európai stratégiai-politikai egyensúly a Közép-Kelet-Európában zajló változások folytán átadta helyét a helyi konfliktusok és a regionális destabilizáció veszélyének. Országunk biztonsága emiatt az egyik alapvető oka Ausztria azon céljának, hogy az Európai Unió tagja legyen, ahogyan azt a maastrichti szerződés kialakítja.

A parlament a júniusi memorandumra hivatkozva kifejezte támogatását az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájának célkitűzései iránt, és kijelentette, hogy Ausztria aktívan és szolidárisan részt fog venni annak továbbfejlesztésében. A határozat megismételte a közös kül- és biz-

---

[358] Rede des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten bei einer Veranstaltung der „Initiative für Österreich": „Sicherheit durch Solidarität: Österreichs Rolle in einem neuen Europa", Wien, am 10. November 1992, Österreichische Außenpolitische Dokumentation 1992/6 (1992. december), 38-9

[359] EU-Parlament intensiviert Waldheim-Kritik. *Die Presse* 1990. szeptember 14. A francia miniszterelnök állítólag Ausztria-Magyarország felosztása kapcsán jelentette ki: „L'Autriche, c'est ce qui reste.", „Ausztria az, ami megmarad." Andreas Khol szerint „Die Neutralität ist das, was übrigbleibt."

[360] European Council, Presidency Conclusions, Lisbon, 26 and 27 June 1992, SN 3321/1/92, 3-4

[361] Entschließung des Nationalrates betreffend die Entwicklung eines Systems der kollektiven Sicherheit in Europa, Wien, am 12. November 1992, Österreichische Außenpolitische Dokumentation 1992/6 (1992. december), 41

tonságpolitikának a maastrichti szerződésben foglalt célkitűzéseit, majd a kollektív biztonsági rendszer kialakítására vonatkozó tervekkel zárult:

> A Nemzeti Tanács felszólítja az osztrák kormányt, hogy biztosítsa Ausztria részvételét egy európai kollektív biztonsági rendszer kialakításában; ezzel kapcsolatban abból indul ki, hogy az Európai Unió által esetleg más intézményekkel együtt kialakított Európai Béke- és Biztonsági Szervezet az Egyesült Nemzetek Alapokmánya VII. fejezetének megfelelő regionális egyezmény lesz.

Mivel 1992 második félévében világossá vált, hogy a maastrichti szerződés ratifikációja a vártnál nehezebb lesz, az osztrák kormány újabb memorandumban igyekezett a tagállamokra hatni annak érdekében, hogy ne ragaszkodjanak feltétlenül a Lisszabonban a csatlakozási tárgyalások megkezdéséhez szabott két feltételnek.[362] Az újabb memorandum megismételte a maastrichti szerződés melletti osztrák elkötelezettséget, amelyet a parlament határozata is alátámasztott, és így széles politikai bázissal bír. A kormány arról is biztosította az Unió tagállamait, hogy Ausztria – mivel „története és identitása szorosan kapcsolódik a nemzetekfeletti, európai megoldások gondolatához", az Európai Unió tagjaként is következetesen síkraszáll majd az európai integráció folyamatának továbbfejlesztése mellett.

Az Európai Tanács 1992. december 1-12-én tartott edinburgh-i ülésén arra a következtetésre jutott, hogy – tekintettel arra, hogy sikerült megegyezésre jutni a Közösségek finanszírozásáról, és arra, hogy várhatóan gyorsan befejeződik a maastrichti szerződés ratifikációja[363] – 1993 elején megkezdődhetnek a csatlakozási tárgyalások Ausztriával, Finnországgal és Svédországgal.[364] Az Európai Tanács felkérte a Tanácsot, hogy hozzon hasonló döntést a Norvégiával folytatandó csatlakozási tárgyalásokról, amint a Bizottság előterjesztette véleményét a norvég tagsági kérelemről. A tárgyalásokat a maastrichti szerződés alapján kell folytatni, és nem zárulhatnak le a szerződés ratifikációja előtt.

A csatlakozási tárgyalásokat 1993. február 1-jén nyitotta meg ünnepélyesen Helveg Petersen dán külügyminiszter, a Tanács soros elnöke, a tagállamok és a három tagjelölt külügyminisztereinek ülésén. Az elnök ez alkalomból a CFSP kapcsán arra figyelmeztette a tagjelölteket, hogy a bővítésnek növelnie kell az Unió összetartását, valamint a hatékony uniós fellépés képességét a kül- és biztonságpolitika területén. A tagjelölteknek belépésük időpontjában késznek és képesnek kell lenniük arra, hogy korlátozások nélkül és aktívan vegyenek részt az EU-szerződésben létrehozott közös kül- és biztonságpolitikában. Mock külügyminisz-

---

[362] Aide-mémoire Österreichs an die Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, Wien, im Dezember 1992, Österreichische Außenpolitische Dokumentation 1993/1 (1993. február), 19

[363] Ennek érdekében az Európai Tanács beleegyezett abba, hogy Dánia ne vegyen részt a gazdasági és monetáris unió harmadik fázisában. Mivel Dánia nem óhajtott teljes jogú tagjává válni a WEU-nak, felmentést kapott az alól is, hogy részt vegyen az Európai Unió védelmi vonatkozású döntéseinek kidolgozásában és végrehajtásában.

[364] European Council in Edinburgh, Conclusions of the Presidency, 11-12 December 1992, SN 456/92 Part A, 6

ter válaszában újból leszögezte, hogy Ausztria biztonsága elválaszthatatlan Európa biztonságától, és érdekében áll hatékony eszközök kialakítása az agressziók és jogsértések szankcionálására. Ezért Ausztria kiáll az Unió biztonságpolitikai struktúráinak kiépítése mellett.[365] Az agresszióra és jogsértésekre történő utalás összecseng az CFSP-nek mint egy leendő európai kollektív biztonsági rendszer épülő részletének felfogásával.

Egy írásbeli parlamenti interpellációra adott válaszában[366] Mock külügyminiszter elmondta, hogy a kormány vizsgálja a WEU-val való kapcsolatainak lehetőségeit, tekintettel arra, hogy a szerezetnek jelentős szerep jut az Európai Unió fejlődésében a maastrichti szerződés szerint. A WEU ennek megfelelően teljes jogú tagságot, illetve megfigyelői státuszt ajánlott az EU tagállamainak, és Mock válaszában egyik megoldást sem zárta ki Ausztria számára. Arra hívta fel a figyelmet, hogy az „európai biztonsági rend" kiépítése hosszabb folyamat lesz, és csak évek alatt válik világossá, hogy hogyan néznek majd ki a „konkrét biztonsági struktúrák", és hogy ezekben milyen szerep jut majd a különböző európai biztonsági szervezeteknek. Ausztria részvételének mikéntje ebben a biztonsági rendben ezért még nem látható előre. Ugyanakkor – érzékeltetetendő a WEU-ban zajló változást – hangsúlyozta, hogy a petersbergi feladatok formájában a WEU új feladatokat szabott magának, és részt vesz pl. a Jugoszlávia elleni ENSZ-szankciók betartásának ellenőrzésében.

A második pilléres ügyek csak a maastrichti szerződés ratifikációja és életbelépése (1993. november 1.) után kerültek terítékre a csatlakozási tárgyalásokon. Addigra a Külügyminisztérium nemzetközi jogi irodája és a kancellári hivatal alkotmányjogi részlege megállapodott a semlegességgel kapcsolatban követendő tárgyalási stratégiáról.[367] Egy 1993. szeptember elején tartott egyeztetésen a két jogi szolgálat megegyezett arról, hogy a CFSP és a semlegesség összeegyeztethetősége érdekében a semlegesség értelmezését annak katonai magjára szűkítik, azaz az osztrák semlegesség azt jelenti, hogy Ausztria nem vesz részt háborúban, nem lép be katonai szövetségekbe, és nem engedélyezi idegen katonai támaszpontok létesítését területén.[368] (Ez tulajdonképpen megegyezik az örökös semlegességnek a semlegességről szóló alkotmányos törvényben foglalt kritériumaival.) A semlegesség ebben az értelmezésben összeegyeztethető az EU-tagsággal, mivel az EU-szerződés ezt a katonai magot semmilyen tekintetben nem kérdőjelezheti meg, így Ausztria szolidárisan részt tud venni a

[365] Helveg Petersen és Alois Mock nyilatkozata, Brüsszel, 1993. február 1., Österreichische Außenpolitische Dokumentation 1993/2 (1993. március), 38-50
[366] Schriftliche parlamentarische Anfrage an den Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten, Dr. Alois Mock, betreffend Kostenabschätzung für den österreichischen Beitrag zur europäischen Sicherheitspolitik, Wien, am 19. April 1993, Österreichische Außenpolitische Dokumentation 1993/4-5 (1993. december), 60-3
[367] Scheich i.m. 78
[368] A megbeszélésről készült feljegyzést közli Scheich i.m. 364-7

CFSP-ben és annak továbbfejlesztésében, és fenntartások nélkül elfogadja a maastrichti szerződést. Az integrációban való részvétel (tekintettel annak békeprojekt-jellegére) az osztrák biztonságpolitika egy elemének tekinthető. Az új európai biztonsági rend felépítése hosszabb folyamat, és amíg az EU keretében kialakuló új európai biztonsági struktúrák nem tudják szavatolni Ausztria biztonságát, a semlegesség érvényben marad.

A végleges tárgyalási pozícióról a kormány 1993. november 9-i ülésén állapodott meg. A kormány abból indult ki, hogy Ausztria nem köteles háborúkban való katonai részvételre, katonai szövetségekbe való belépésre, valamint idegen államok katonai támaszpontjainak létesítésére saját területén. A másik alapelve szerint Ausztria aktívan részt vesz majd az Európai Unió biztonságpolitikai struktúráinak továbbfejlesztésében.[369] Az álláspont képezte az alapját a külügyminiszter nyilatkozatának, amelyet a csatlakozási tárgyalások következő, a második pilléres ügyekkel is foglalkozó fordulójának megnyitásakor tett.[370] Ebben Mock összefoglalta az addigi osztrák érvelést (természetesen kerülve minden utalást a semlegességre). Az Európai Uniónak különleges felelőssége van Európa stabilitására és biztonságára nézve, és Ausztriának érdekes, hogy az Unió sikerrel teljesítse ezt a szerepét, és kész arra, hogy maga is szolidárisan részt vegyen az új kihívások kezelésében. Mivel a maastrichti szerződés CFSP-re vonatkozó rendelkezései erősítik az Unió nemzetközi cselekvési lehetőségeit, Ausztria aktívan részt fog venni azok dinamikus továbbfejlesztésében, és elfogadja a szerződés V. címének előírásait. Ausztria abból indul ki, hogy aktív és szolidáris részvétele a CFSP-ben összeegyeztethető lesz alkotmányos előírásaival; ennek megfelelően jogszabályi változtatásokra lesz szükség. Ausztria támogatja az európai biztonsági rend megteremtését, beleértve a hatékony eszközök megteremtését az agressziók és jogsértések megelőzésre és szankcionálására. Mivel a WEU fontos szerepet kapott a maastrichti szerződés folytán az Európai Unió további fejlődésében, Ausztria EU-csatlakozása után megfigyelői státuszért fog folyamodni a szervezetben.

A CFSP-vel kapcsolatos fejezet lezárásánál a Bizottság által már 1991-ben javasolt megoldáshoz folyamodtak, és a tagjelölt államok, valamint az EU-tagállamok egy közös nyilatkozatot adtak ki a közös kül- és biztonságpolitikáról 1993. december 21-én.[371] A nyilatkozatban nem tettek különbséget a tagjelöltek között. Az EU nyugtázta, hogy a tagjelöltek teljes

---

[369] Uo. 369

[370] Erklärung des Bundesministers anläßlich der 4.Tagung der Konferenz über den Beitritt Österreichs zur europäischen Union auf Ministerebene, Brüssel, am 9. November 1993, Österreichische Außenpolitische Dokumentation 1993/6 (1994. január), 15-9

[371] In den Verhandlungen auf der Ebene der Botschafter angenommene Gemeinsame Erklärung zu Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, Brüssel, am 21. Dezember 1993, Österreichische Außenpolitische Dokumentation 1994/1 (1994. február), 56-7

mértékben elfogadják a közösségi joganyagot, az acquis communautaire-t, beleértve a Szerződések tartalmát, elveit és az azokban foglalt politikai célokat. A tagállamok és tagjelöltek egyetértettek abban, hogy a bővítés erősíteni fogja az Unió belső összetartását, valamint azon képességét, hogy hatékonyan lépjen fel a kül- és biztonságpolitika területén. A csatlakozó államok belépésük pillanatától készek és képesek lesznek a CFSP-ben való teljes és aktív részvételre, és fenntartások nélkül elfogadják a szerződés céljait, beleértve az V. címet és az ahhoz kapcsolódó nyilatkozatokat, és készek és képesek lesznek a belépésükkor életben lévő uniós politikák támogatására. A 16 állam leszögezte, hogy a belépésük napján a csatlakozó országok jogrendszere összhangban fog állni az acquis-val.

4.5. A csatlakozás utolsó szakasza

Mivel a belépés céldátumának 1995. január 1-jét szemelték ki, a szerkesztési munkálatok, valamint a ratifikációs folyamat miatt a csatlakozási tárgyalásokat legkésőbb 1994. március elején le kellett zárni. Az utolsó maratoni tárgyalási forduló, amelyet 1993. február 26-án kezdtek meg, március 1-ig zajlott, és rendkívül drámainak bizonyult, hiszen 28-án éjfélkor megállították az órákat, és a delegáció napokig nem aludt. Osztrák szempontból az utolsó vitás pontok a mezőgazdaság és a tranzit kérdése voltak.[372]

Az osztrák parlament 1994. május elején szavazta meg az Ausztria EU-csatlakozásáról szóló törvényt, amit június 12-én – az EU területén tartott európai parlamenti választásokkal párhuzamosan – népszavazás követett. A népszavazás az osztrák alkotmány szerint (44. cikk 3. bekezdés) azért volt kötelező ebben az esetben, mert átfogó jellegű alkotmánymódosításról volt szó.[373] Ez volt egyébként a Második Köztársaság történetében a második alkalom, hogy népszavazásra került sor; a választópolgárok előzőleg 1978-ban, a zwentendorfi atomerőmű sorsáról szavaztak (azt a szavazást nem az alkotmány fenti passzusa alapján tartották). A népszavazáson a választójoggal rendelkezők több, mint 82%-a vett részt, a csatlakozást ezek 66,6%-a támogatta. A népszavazást megelőzően az ellenzék – a Haider-féle Szabadságpártból 1993-ban kivált – kis Liberális Fórumot kivéve a csatlakozás ellen foglalt állást. Az FPÖ ezzel ellentétbe került saját pártprogramjával, amely elsőként állt ki Ausztria EK-csatlakozása mellett a nyolcvanas években.

4.2. táblázat: A tagjelölt államokban tartott népszavazások és eredményeik

[372] L. pl. Gregor Woschnagg, Die EU-Beitrittsverhandlungen Österreichs, In: Rothacher – Zemanek – Hargassner i.m. 129-42
[373] L. pl. Theo Öhlinger, Die Europäisierung der österreichischen Verfassung, In: Neisser – Puntscher Riekmann i.m. 83-2

	Csatlakozási kérelem	Népszavazás időpontja	Igen (%)	Nem (%)	Részvétel (%)
Ausztria	1989. 07. 17.	1994. 06. 12.	66,6	33,4	82,3
Svédország	1991. 07. 01.	1994. 11. 13.	52,7	47,3	83,3
Finnország	1992. 03. 18.	1994. 10. 16.	56,9	43,1	74,0
Norvégia	1992. 11. 25.	1994. 11. 27-28.	47,7	52,3	88,6

Forrás: Luif (1995), 320

A csatlakozási szerződéseket június 24-én írták alá az Európai Tanács korfui ülésén. A csatlakozás előtt – a népszavazás eredményének megfelelően – 1994 decemberében módosították az osztrák alkotmányt.[374] Az alkotmánymódosítás értelmében az alkotmány az EU politikáiban és intézményeiben való osztrák részvételt szabályozó bekezdésekkel egészült ki. A közös kül- és biztonságpolitikára az új 23f cikkely vonatkozik:

> (1) Ausztria együttműködik az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájában az Európai Unióról szóló szerződés V. címe alapján. Ez magában foglalja az olyan intézkedésekben való részvételt, amelyek révén egy vagy több harmadik országhoz fűződő gazdasági kapcsolatok szünetelnek, korlátozódnak, vagy teljesen megszűnnek. (…)

Miután a norvég választópolgárok elutasították országuk csatlakozását az Európai Unióhoz, 1995. január 1-jén csak három ország vett részt az „északi bővítésben".

4.3. táblázat: Az Európai Unió 1995-ös bővítése

	Népesség (millió)	GDP (milliárd ECU)	Egy főre jutó GDP (PPS) (helyezés)	Nettó befizetés[a] (helyezés)	EU-export aránya[b] (%)	EU-import aránya[c] (%)	Tanácsi szavazatok	Képviselők az EP-ben
EU-15	369,1	6447,9	17280		64,8	65,0	87	626
EU-12	347,3	5997,1					76	567
Ausztria	8,0	177,1	19171 (4)	112,9 (3)	65,8	75,9	4	21
Finnország	5,1	96,3	16668 (11)	32,3 (7)	57,5	65,0	3	16
Svédország	8,7	177,6	17517 (9)	105,5 (5)	59,6	68,6	4	22

Magyarázat: [a] Egy főre jutó nettó hozzájárulás ECU-ben; [b] a teljes export százalékában; [c] a teljes import százalékában.
Forrás: Horváth (2002); Eurostat Yearbook 98/99

[374] Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994, BGBl. 1013/1994, 1994. december 21.

5. Biztonságpolitika a csatlakozástól a nagykoalíció bukásáig

Miután megnyugtatóan rendeződött az osztrák EU-csatlakozás kérdése, Ausztriában újra előkerült a biztonságpolitika addig szemérmesen félretett problémája. Az a tény, hogy a semlegesség kérdéséről folytatott nyílt vitát a politikai elit konfliktuskerülésből vagy politikai haszonszerzés céljából évekig halogatta, megnehezítette annak újrafelvételét. A kormány azzal, hogy elhitette a közvéleménnyel, hogy Ausztria semleges országként, problémák nélkül csatlakozott az Unióhoz, aláásta annak lehetőségét, hogy később racionális érveléssel lépjen fel a biztonságpolitika alapvető kérdéseivel kapcsolatban.

A semlegesség ráadásul olyan helyet foglalt el az osztrák társadalom tudatában, amely eleve lehetetlenné tette a kérés objektív és racionális mérlegelését. Az eredetileg az ország függetlensége és területi integritása érdekében vállat kényszermegoldás az osztrák közvélemény számára szorosan kapcsolódott mindazokhoz a sikerekhez, amit a Második Köztársaság elért. Ezek a sikerek másrészről ráadásul felértékelődtek az Első Köztársaság bukásának fényében: a két világháború között az osztrákok körében nem alakult ki igazi nemzeti identitás, és az Első Köztársaság rövid életét végigkísérte az az – Ausztriában általános – meggyőződés, hogy az ország az első világháború után elnyert formájában nem életképes.[375] A második világháború – és különösen 1955 utáni – fejlődés megteremtette mindazon alapokat, amelyekre az osztrák nemzettudat támaszkodhatott: a gazdasági prosperitást, a nemzetközi elismertséget (sőt tiszteletet), a viszonylag nyugodt belpolitikai helyzetet. A közvélemény szemében mindezek hátterében a semlegesség állt, így az a nemzeti identitás egyik alapköve lett. A társadalom szemében a semlegesség ráadásul kielégítő módon garantálta az ország biztonságát, így a közvélemény számára soha nem jelentett problémát az, hogy a politika elhanyagolta a fegyveres honvédelem kérdését: az osztrák társadalom tulajdonképpen már a hidegháború alatt szedte azt a „békeosztalékot", amelyet az európai társadalmak a bipoláris rendszer megszűntével megnövekedett biztonságérzet eredményeként a védelmi költségvetések csökkentésének formájában követeltek maguknak. Egyes kritikusok szerint[376] ráadásul a semlegesség egyfajta

---

[375] Az ország függetlenségét az ideiglenes nemzetgyűlés 1918. november 12-én „Német-Ausztria" elnevezéssel kiáltotta ki, és egyben kimondta a Németországhoz való csatlakozást. Éppen az életképtelenség tézise miatt az Anschluss gondolatának mindig jelentős volt a támogatottsága; a számottevő politikai erők közül csak a keresztényszocialisták ellenezték. A szociáldemokrata Karl Renner például igennel szavazott az 1938-as Anschluss-népszavazáson.

[376] Pl. Andreas Unterberger, Ein anderer Schutzschild in einer veränderten Welt, *Die Presse* 1991. február 9-10.; uő., Österreichs überholte und gefährliche Neutralität, In: Herbert Krejci – Erich Reiter – Heinrich Schneider (Hrsg.), *Neutralität. Mythos und Wirklichkeit*, Wien: Signum 1994, 222; uő., Unterberger, Andreas, Funktionsverlust der Neutralität. Perspektiven für Europa, In: Günther Bächler (Hrsg.), *Beitreten oder Trittbrettfahren? Die Zukunft der Neutralität in Europa*, Zürich: Rüegger, 1994, 253-7

morális felsőbbrendűséget alakított ki az osztrákokban, akik úgy gondolták: ők jobbak a világ többi részénél, és ezt a tudatot már az iskolában beléjük oltották.

Tekintettel arra, hogy a biztonságpolitikai lehetőségekre vonatkozó bármilyen vita megkerülhetetlenné tette a semlegesség kérdését, a politikai elit hajlamossá vált arra, hogy biztonságpolitikai kérdések megvitatásakor egy második (virág-) nyelvet alkalmazzon a közvélemény irányában, annak érdekében, hogy kerülje a semlegesség kérdésének objektív boncolgatását. A kilencvenes évek elején a semlegesség értelmezésének az Öböl-háború és az EU-tagság előkészítésének idején végrehajtott első szűkítése idején sokat hangoztatott *szolidaritás* fogalma újra a viták egyik kulcsszava lett; azzal a különbséggel, hogy most nem a semlegességet kiegészítő és árnyaló, hanem azzal ellentétes fogalomként tűnt fel. A másik oldalról hasonlóképpen elterjedt az *átfogó biztonságfogalom* kifejezés használata; modernsége ellenére az osztrák biztonságpolitikai diskurzusban jelentős politikai felhangot kapott, és arra szolgált, hogy a baloldalként elsősorban még mindig katonai, kollektív védelmi szövetségekként felfogott NATO és WEU felé való közeledést akadályozza, a nem különösebben élesen kirajzolódó összeurópai biztonsági rendszer javára. A „másik oldalról" maga a *WEU* rövidítés is jelentős mögöttes tartalmakat rejtő fedőfogalommá változott, és amolyan pars pro totóként a NATO-tagság felé vezető utat rejtette magában. Ez a szómágia egy bizonyos fokig kiutat kínált a politikai elitnek, hiszen a semlegesség egyfajta mítoszként élt a köztudatban, az arra vonatkozó tényleges tudás nélkül.[377] Így gyakran a szó használatának elkerülése elégséges volt ahhoz, hogy a semlegesség elevenébe vágó politikát vagy intézkedéseket a semlegességgel összeegyeztethetőként adjanak el a politikusok.

5.1. A biztonságpolitikai vita az EU-tagság első éveiben

Az osztrák biztonságpolitika lehetőségeiről folytatott vita már a tagság időpontja előtt, 1994 végén elkezdődött. Érdekességét az adta, hogy – bár mindegyik parlamenti párt egyéni vonalat követett – a legélesebb választóvonal a koalíció két pártja, a szocialisták és a konzervatív Néppárt között húzódott. A kilencvenes évek második felében éppen a biztonságpolitika volt az egyik központi kérdés, amely aláásta a bizalmat a nagykoalíción belül, és végül annak bukásához vezetett. A vitában a Néppárt képtelen volt elfogadni azt a tényt, hogy a koalíciós társ ellenkezése miatt nem lehet kompromisszumot kialakítani a kérdésben, és meglehetősen ag-

[377] Így például egy, 1991 elején készített közvélemény-kutatásban arra a kérdésre, hogy mit gondol Ausztria kötelező részvételéről közös (európai) védelemre irányuló fellépésekben agresszorok ellen (pl. egy Európán kívüli támadóval szemben), a megkérdezettek többsége, 42%-a egyetértett ezzel abban az esetben, ha ez összeegyeztethető a semlegességgel (14% határozott igennel válaszolt, 32% elutasította). L. Der österreichische Glaube, daß Neutrale nicht angegriffen werden, *Die Presse* 1991. február 12.

resszív módon politizált, ami méginkább erősítette az SPÖ ellenállását, és megkönnyítette a szocialista pozíciók bebetonozódását. Ráadásul a kilencvenes években a védelmi és a külügyi tárcát is az ÖVP birtokolta, ami lehetővé tette, hogy időnként a koalíciós társra való tekintet nélkül lépjen fel, arra kényszerítve a szocialistákat, hogy utólag bírálják vagy kommentálják a két néppárti miniszter ténykedését. A másik oldalnak a semlegesség kérdésében tanúsított ortodox konzervativizmusa ugyanakkor időnként a politikai opportunizmus formáját öltötte (hiszen abban az időszakban az osztrákok kb. 80%-a ragaszkodott a semlegességhez), és ez árnyékot vetett a semlegességet őszinte meggyőződéssel védő, integer szocialista politikusok álláspontjára is. Az SPÖ különös ragaszkodását a semlegességhez a Kreisky-éra külpolitikai sikereiben kell keresni, valamint az osztrák baloldal egyes részeire jellemző antiamerikanizmusban, illetve pacifizmusban.

A vita egy idő után olyannyira elmérgesedett, és a felek – egyoldalú és a másik számára elfogadhatatlan – megnyilvánulásaikkal annyira elbarikádozták magukat állásaikban, hogy bármiféle kompromisszum lehetetlenné vált. Ennek eredményeként a kormány a legkisebb közös többszörösök mentén[378] tudott csak előrehaladni, ami meglehetősen passzív vagy reaktív színezetet adott az osztrák biztonságpolitikának.

A Néppárt álláspontja lassan bontakozott ki, ám később – valószínűleg az európai biztonság szempontjából meghatározó intézmények fejlődését látva, illetve előkészítettnek látva a terepet a következő lépések megtételére – továbbfejlődött. Kezdetben a WEU-hoz fűződő kapcsolatok kiépítését szorgalmazták. Egy, a párt politikai akadémiája által 1994 elején kiadott ismertető még meglehetősen összevissza képet mutat, pedig az ÖVP fő külpolitikai ideológusa, Andreas Khol is részt vett az összeállításában.[379] Az anyag egyrészt kritikusan viszonyul a semlegességhez; a semlegesség szerinte elvesztette „címzettjeit", mivel a tömbök szembenállása megszűnt, a Varsói Szerződés nem létezik, a NATO átalakulóban van, és a VSz korábbi tagjai most együttműködnek egykori ellenségeikkel az Észak-atlanti Együttműködési Tanács keretében. A dolgozat ugyanakkor azért veti el a NATO-tagság lehetőségét, mivel az a semlegesség azonnal feladásával járna, és mivel a szervezet létcélját keresi, azaz nem hajlik arra, hogy új tagokat vegyen fel. A szerzők a NATO-tagság keresése helyett az európai békerend kialakításában való aktív részvételt ajánlják, elsősorban az Európai Unió keretei között. Másik fontos (a Néppárt esetében hagyományos) javaslatuk az osztrák védelmi képességek megerősítése, összhangban az EU biztonságpolitikájával. Ez utóbbi opció magá-

---

[378] Luif, Paul, Österreich, In: Werner Weidenfeld – Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98*, Bonn: Europa Union Verlag 1998, 363

[379] Politik konkret. Der Beitrag der ÖVP zur äußeren Sicherheit. Sicherheit kennt keine Grenzen, Politische Akademie, Wien, Jänner 1994

ban foglalja a kifelé irányuló katonai segítségnyújtást is; ahogyan a dolgozat fogalmaz, „egy ilyen biztonsági szervezet keretében minden tag biztonságát az összes többi biztosítja."[380] Az ÖVP ennek alapján szorgalmazza az EU kiépítésében aló részvételt a csatlakozás utáni kormányközi konferencián; a honvédelem átszervezését (ami az 1992-es reformmal már megkezdődött); a WEU-val folytatott intézményes párbeszéd kiépítését és a teljes WEU-tagságot a csatlakozás után; valamint nyílt vitát az Ausztria és a NATO közötti kapcsolatokról.

Nagyon határozottan foglalt állást a Néppárthoz közeli köztársasági elnök, Thomas Klestil.[381] Egy, 1994 októberében tartott beszédében úgy fogalmazott, hogy az osztrák biztonságpolitika hagyományos eszköze, a semlegesség már nem ad kielégítő választ az új kihívásokra, amelyeket többnyire már nem lehet egyedül megoldani, csak közös intézmények keretében folytatott kollektív erőfeszítések révén.[382] Az elnök kifejtette, hogy az osztrák EU-tagságot biztonságpolitikai szempontból is fontosnak tartja, és rámutatott, hogy őszinte és előítéletektől, tabuktól és mítoszoktól mentes vitát kell folytatni a biztonságpolitika kérdéseiről. A biztonságpolitikai opciókról folytatott vitában ne az legyen a döntő kérdés, hogy egy adott lépés összeegyeztethető-e a semlegességgel. Az osztrák semlegesség „atyái" 1955-ben nem öncélnak látták a semlegességet, hanem egyszerűen annak az opciónak, amely akkor a leginkább megfelelt Ausztria érdekeinek – ezért 1994-ben is azt kell vizsgálni, hogy miképpen szavatolható leginkább az ország biztonsága ez elkövetkező években. Az elnök utalt arra, hogy Ausztria addig is képes volt arra – pl az Öböl-háború vagy az EU-csatlakozás kapcsán –, hogy „biztonságpolitikáját a megváltozott világpolitikai feltételekhez igazítsa". Amikor Ausztria a NATO-hoz fűződő jövendő viszonyát határozza meg, abból kell kiindulni, hogy a mai NATO-ban alig van valami közös a hidegháborús NATO-val: a szervezet egy átfogó válságkezelési képességet alakított ki, és a volt Jugoszláviában az ENSZ kollektív biztonsági rendszerének katonai karjaként működik.

Az elnök még több alkalommal kifejtette ezeket a gondolatait, azzal a kiegészítéssel, hogy Ausztria részt vesz az új európai biztonsági rend kialakításában, amely Ausztria számára is az EU, a WEU és a NATO összefonódásából jön majd létre. Egy hatékony európai biztonsági rendszer azonban nem épül ki a következő években, ezért meg kell erősíteni az ország védelmi képességeit, és tájékoztatni kell arról az osztrák polgárokat, hogy Ausztria katonai segítségnyújtásra egy agresszió esetén csak akkor számíthat, ha kész arra, hogy maga is má-

---

[380] Uo. 13

[381] Az elnök (aki korábban Ausztria washingtoni nagykövete, majd a külügyminisztérium főtitkára volt), bár hivatalosan nem volt tagja a Néppártnak, az ÖVP jelöltjeként került 1992-ben a köztársaság élére.

[382] Ansprache von Bundespräsident Dr. Thomas Klestil vor der Österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik und Internationale Beziehungen: „Österreich im neuen Europa", Wien, am 12. Oktober 1994, *Österreichische Außenpolitische Dokumentation* 1994/5 (1994. december), 24-32

sok védelmére siessen, és szükség esetén nem zárkózik el semlegességébe. A jövőbeni biztonságpolitika kulcsa a szolidaritás. Az osztrákoknak el kell búcsúzniuk a biztonságpolitikai potyautazás hagyományától; a politikusoknak pedig nem azt kell mondaniuk, ami népszerű, hanem azt népszerűsíteniük, amire szükség van.[383]

Az 1994. november 30-án megalakult régi-új kormány az európai biztonsági szervezetek majdnem mindegyikével kapcsolatban lépéskényszerbe került. A kormány programja az EU 1996-ra tervezett kormányközi konferenciája kapcsán lehetőséget látott egy új európai biztonsági architektúra kiépítésére. Az EBESZ, a NATO, a WEU és az EU jövendő biztonságpolitikai feladataikról vallott nézetei azt mutatják – így a program –, hogy egyikük sem lesz abban a helyzetben, hogy egymaga megfeleljen egy ilyen összeurópai biztonsági rendszer követelményeinek, azonban az EU kétségtelenül központi szerepet fog játszani ebben a rendszerben.[384] A kormányközi konferenciával ezen túl sem a kormányprogram, sem a koalíciós megállapodás nem foglalkozott, mivel akkor már folyamatban volt egy, az osztrák Európa-politikát felvázoló fehér könyv összeállítása.

A megfigyelői státusz elfogadásáról a WEU-ban viszonylag könnyen megegyeztek a koalíciós partnerek, ám vita robbant ki a kérdés kapcsán, amikor a néppárti védelmi miniszter, Werner Fasslabend már 1994 októberében úgy nyilatkozott, hogy a WEU megfigyelői tagság csak egy első lépés, a végcél a teljes tagság elérése. A védelmi miniszter ezt azzal az ígérettel magyarázta, amelyet Ausztria EU-csatlakozásakor tett, ti. hogy részt vesz az európai biztonságpolitika kialakításában. Fasslabend szerint ahhoz, hogy a semleges államok már státuszuk formális megváltoztatása előtt teljes mértékben részt vehessenek ennek a közös Európának az építésében, a NATO-nak és a WEU-nak valamilyen átmeneti jogállást kellene biztosítaniuk.[385] Úgy tűnik, a védelmi miniszter a WEU részéről a megfigyelői státuszt, a NATO körében a PfP-tagságot tekintette ilyen átmeneti megoldásnak. Vranitzky kancellár Fasslabend kijelentéseit a jövőbeni lehetőségekről való „hangos gondolkodásnak” nevezte, amely nem része a közös kormánypolitikának. A kancellár úgy vélte, hogy a megfigyelői státusz a WEU-ban a legjobb kiindulópont a jövőbeni fejlemények tanulmányozásához, amelynek eredményeként a kormány az 1996-os uniós kormányközi konferencia folyamán döntést hozhat.[386]

---

[383] L. pl. Rede von Bundespräsident Dr. Thomas Klestil „Austria's Role in Europe: the View of a New Member", vor dem Royal Institute of International Affairs, Chatham House, London, am 8. Februar 1995, *Österreichische Außenpolitische Dokumentation* 1995/2 (1995. május), 38-45; Thomas Klestil, Die Sicherheit Österreichs im gemeinsamen Europa, *ÖMZ* 1995/3, 237-42

[384] Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat von Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky, 30. November 1994, Wien: Bundespressedienst 1994, 16-7

[385] Diskussion über die österreichische Neutralität, *ÖMZ* 1995/1, 73

[386] Erklärung des Bundeskanzlers Dr. Franz Vranitzky zum Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, Wien, am 30. Dezember 1994, *Österreichische Außenpolitische Dokumentation* 1995/1 (1995. március), 25-6

Az új kormány által előterjesztett tervek között már szerepelt a NATO békepartnerségi programjában való részvétel terve, amelyet a kormányprogram szintén az európai biztonsági rendszer szempontjából közelített meg. A kormány szerint a PfP-program, amely a NATO és az egykori VSz-országok közötti megerősített katonai együttműködésre irányul,[387] elősegíti az európai stabilitást, és bár nem fogja helyettesíteni az európai biztonsági rendszer kiépítésére irányuló munkát, kétségtelenül elő fogja azt segíteni. Az osztrák együttműködés a békefenntartásra, a humanitárius akciókra és a katasztrófavédelemre fog koncentrálni, ígérte a kormányprogram.

Bár a nagykoalíció elvben megállapodott a NATO által az 1994. januári brüsszeli csúcson kezdeményezett békepartnerségi programban való részvételről, a részleteket illetően vita támadt a koalíciós pártok között. Az ÖVP a PfP keretdokumentumban található teljes programkínálatban részt kívánt venni, ugyanakkor az SPÖ elutasította a katonai akciókban való részvételt, és kizárólag a kormányprogramban felsorolt elemeket volt hajlandó elfogadni.[388] Abból a szempontból különös volt a nagyobbik kormánypárt viselkedése, hogy a gyakran referenciaként kezelt másik két semleges, Finnország és Svédország már 1994. május 9-én csatlakozott a programhoz, és Oroszország is békepartner lett 1994 júniusában (igaz, Svájc csak 1996-ban, Írország pedig 1999-ben döntött a részvételről). A kormány végül csak 1995. január 31-én jutott egyezségre a PfP-tagság kérdésében.

A koalíción belüli viták a biztonságpolitika vonatkozásában nem hagytak mély nyomot a közvéleményben, amely továbbra is ugyanúgy ragaszkodott a semlegességhez. Egy 1995 márciusában nyilvánosságra hozott felmérés szerint arra a kérdésre, hogy Ausztria megtartsa-e semlegességét az EU-csatlakozás után, célszerű-e a semlegességhez való ragaszkodás a megváltozott európai helyzetben, az osztrákok 80%-a nyilatkozott a semlegesség megtartása mellett. A megkérdezettek csak 16%-a foglalt állást úgy, hogy a semlegesség már nem hatékony eszköz.[389]

A Néppárt 1995 áprilisában elfogadott új pártprogramja a már ismert kettős nyelven foglalt állást a biztonságpolitika kérdéseiben. A program szerint Ausztria biztonsága attól függ, hogy milyen mértékben járul hozzá Európa biztonságához, és milyen mértékben sikerül az európai biztonsági rendszerek stabilizáló hatását hasznosítania. Ausztria nem számíthat arra, hogy szükség esetén egy „európai biztonsági közösség" tagjai megvédik, miközben ma-

[387] Bár a PfP-program valóban részben a NATO kompromisszuma volt a tagságra vágyó kelet-európaiak számára, már az eredeti felhívás is az NACC-ben résztvevő (azaz volt VSz-) államoknak és az EBEÉ többi tagjának szólt.
[388] Neutralität und Solidarität, *ÖMZ* 1995/3, 192-3
[389] 80% der Österreicher für Beibehaltung der Neutralität, *ÖMZ* 1995/3, 313

ga nem vagy csak nagyon keveset tesz a közös biztonság ügyéért. Ennél még költségesebb lenne az, ha saját erejéből védekezne bármely lehetséges katonai támadás ellen, lemondva a katonai szövetség jelentette biztonságról (Bündnissicherheit). Ezért Ausztriának részt kell vennie az európai biztonsági és védelmi rendszer kiépítésében, és biztosítani kell, hogy a lehető legnagyobb mértékben befolyásolhassa az ezzel kapcsolatos döntéseket.[390]

A Néppárt programjának biztonságpolitikai részének egyik érdekessége, hogy nemcsak a semlegesség, de a NATO és WEU szavak sem fordulnak elő benne. A program kettős nyelvének egy lehetséges fordítási kísérlete az lehetne, hogy a Néppárt szerint a befolyásolás és a döntéshozatalban való részvétel lehetőségének maximalizálása érdekében Ausztriának minél szorosabb kapcsolatot kell kialakítania az európai biztonsági szervezetekkel (vsz. teljes tagság révén). Az ország igazán csak akkor járul hozzá az európai biztonsághoz, ha vállalja a kollektív védelem felelősségét. Ha ezt nem teszi meg, akkor a költségesebb megoldást választja, hiszen a saját erőre való hagyatkozás a védelem területén megfelelő képességekkel rendelkező fegyveres erőket feltételez. Ez utóbbi érv az egyik kulcspontjává vált a későbbi évek vitáiban felhasznált érvrendszernek. Az egyetlen hibája, hogy a katonai fenyegetettség csökkenése, valamint a honvédelemre fordított hagyományosan csekély osztrák figyelem (l. pl. a védelmi költségvetésnek a többi semleges országhoz képest szerény arányát) miatt kevéssé volt meggyőző. Ha addig semleges volt Ausztria, és továbbra is az marad, miért kellene többet fordítania védelemre?

A másik oldal képviseletében a semlegesség meggyőződéses támogatója, az osztrák parlament elnöke, Heinz Fischer kijelentette: Ausztria semleges államként lépett be az Európai Unióba, és addig ragaszkodni kell tartani a semlegességhez, amíg nem alakul ki egy új európai biztonsági rendszer, amely legalább annyira szolgálja az osztrák és európai érdekeket, mint Ausztria négy évtizede bizonyított és nemzetközileg elismert semlegessége.[391]

A Szlovákiában rendezett PfP-gyakorlat lemondása mellett vita tört ki a koalícióban a nemzeti ünnep, azaz a semlegességi törvény, valamint a Bundesheer fennállásának 40. évfordulójára tervezett katonai parádé kapcsán. Az 1995. október 26-i ünnepségek részeként kb. 5000 katona és megfelelő harci eszközök felvonulására került volna sor a Ringen. (Bár a Bundesheer mindig részét képezi a nemzeti ünnep rendezvényeinek, megjelenése általában szerényebb mértékű.) A koalícióból való addigi néppárti „kibeszélés" megtorlására alkalmat látva az SPÖ nem riadt vissza a populista érvelés bevetésétől sem. A kancellár felvetette,

[390] Österreichische Volkspartei, Grundsatzprogramm. Beschlossen am 30. ordentlichen Parteitag der Österreichischen Volkspartei am 22. April 1995 in Wien, 9.2.
[391] 40 Jahre Staatsvertrag, *ÖMZ* 1995/4, 431-2

hogy az erre szánt pénzt értelmesebben, békés célokra is fel lehetne használni; más szocialista politikusok a szociális támogatási rendszerben végrehajtott megszorító intézkedésekre célozva nehezményezték a rendezvény megtartását.[392]

Az Európai Unió 1996-os kormányközi konferenciájára való felkészülésként a kancellári hivatal – ellensúlyozandó, hogy a biztonságpolitikai szakértelmet egyesítő két minisztérium, a védelmi és a külügyi tárca is az ÖVP irányítása alatt áll – egy tanulmányt rendelt meg a stadt-schlainingi osztrák békekutató intézettől (Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung).[393] A tanulmány 1995 őszére készült el, és bizonyos szempontból talán túl jól is sikerült.[394] A szerzők úgy vélték, hogy az Unió második pillérén belül nem kell katonai dimenziót kialakítani (így a WEU integrálása sem célszerű), inkább a meglévő katonai szövetségek mellett egyfajta komplementer szerepet kellene kialakítania a biztonságpolitika területén. A katonai eszközrendszer mellőzése ugyanakkor lehetővé tenné, hogy a CFSP továbbfejlesztése (pl. a többségi szavazás körének kiterjesztése) sem érintené az osztrák semlegességet, és Ausztria bevihetné az Unióba a semlegességhez kapcsolódó „szolgáltató funkciókat”.[395]

A semlegesség értelmezésével kapcsolatos fejlemények

A semlegességhez kapcsolódó fontos fejleménynek tekinthető Franz Cede elemzése, amely egy jogi szakfolyóiratban jelent meg, és új megállapításokat tartalmazott a semlegességgel kapcsolatban.[396] Cede elemzésének azért kell nagyobb jelentőséget tulajdonítani, mint más hasonló írásoknak, mert ebben az időszakban ő volt a külügyminisztérium jogi osztályának (a semlegesség értelmezésére jogosult legfőbb fórum) vezetője. Cede az 1989-90 utáni, a nagykoalíció által követett semlegességértelmezést „avokádó-doktrínaként” írta le, mivel az a semlegességgel járó kötelezettségeket a „kemény magra” redukálta. Cede szerint az 1989 utáni nemzetközi változások és az osztrák EU-csatlakozás után előállt új helyzetben Ausztria restriktív módon értelmezi a semlegességből eredő kötelezettségeket, így azóta az avokádó-doktrína a mérvadó az osztrák politikában. A semlegesség kemény magján (azaz hogy Auszt-

[392] Feierlichkeiten aus Anlaß 50 Jahre Zweite Republik und 40 Jahre Bundesheer – Diskussion über die Militärparade, *ÖMZ* 1995/6, 681-2

[393] *Europa 1996. Sicherheit in Europa. Rahmenbedingungen und Kriterien einer umfassenden gesamteuropäischen Sicherheits- und Friedensordnung aus österreichischer Sicht*, Wien: Verlag Österreich 1995 (Schriftenreihe Europa des Bundeskanzleramtes)

[394] A tanulmány kritikáját l. Studie „Sicherheit in Europa” – Präsentation der Thesen, *ÖMZ* 1995/5, 561-2 és Heinrich Schneider, Österreich als Mitglied der Europäischen Union: Sicherheitspolitik zwischen Neutralität und Allianzbeitritt, In: Michael Gehler – Anton Pelinka – Günther Bischof (Hrsg.), *Österreich in der Europäischen Union. Bilanz seiner Mitgliedschaft*, Wien–Köln–Weimar: Böhlau 2003, 343-4

[395] Europa 1996 i.m. 256, 261-2

[396] Franz Cede, Österreichs Neutralität und Sicherheitspolitik nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *Zeitschrift für Rechtsvergleichung, Internationales Privatrecht und Europarecht* 1995/4, 142-8

ria nem kezdhet háborút, nem léphet be katonai szövetségekbe, és nem engedélyezheti katonai támaszpontok létrehozását területén) kívül az osztrák politikát nem köti semmi. Ennek megfelelően sem a megfigyelői státusz a WEU-ban, sem a PfP-tagság nem ellentétes a semlegességgel. A két szervezet valamelyikébe való belépésre csak a semlegesség feladása után kerülhet sor. Ennek módja Cede szerint egyszerűen az 1955-ös semlegességi alkotmányos törvény visszavonása, szerinte ugyanis az osztrák semlegesség csakis közjogi, illetve alkotmányjogi megalapozottságú.

Ez az értelmezés azért jelent újdonságot, mert az addig uralkodó nézet szerint 1955-ben Ausztria azzal, hogy a semlegességi törvény elfogadása után erről értesítette azokat az államokat, amelyekkel diplomáciai kapcsolatban állt, majd ezek írásban, szóban, vagy hallgatólagosan nyugtázták a bejelentést, egyfajta nemzetközi jogi szerződéses kötelezettséget vállalt. Cede a jegyzék szövegét s a jogi feltételeket elemezve arra jutott, hogy Ausztria nem vállalt ilyen nemzetközi jogi szerződéses kötelezettséget, sőt, az 1955-ben tett lépésekből azt olvasta ki, hogy Ausztria a moszkvai memorandumban a semlegességre vonatkozó nemzetközi kötelezettségvállalásra tett ígéretét nem nemzetközi szerződéses alapon, hanem közjogi alapon kívánta teljesíteni, és az 1955-ben szétküldött jegyzéke csak mintegy „aktiválta" a közjogilag megalapozott új státuszának külső, „nemzetközi hatását". A semleges státusz lezárása tehát egyszerűen megoldható a semlegességi törvény visszavonásával, és csak akkor jelentkeznének nemzetközi jogi problémák, ha a semlegesség megszűnése esetleg egy háború idején történne, és az bizonyíthatóan kárt okozna egy harmadik államnak. Cede szerint ettől eltekintve mindössze a diplomáciában megszokott udvariasság okán kellene tájékoztatni a semleges státusz megszűntéről a többi államot.

A Cede által kifejtettek lényegét, hogy ti. egyedül Ausztria jogosult semleges státuszának értelmezésére, és annak megszüntetése autonóm döntésének eredménye lehet, egy külső esemény is alátámasztotta. Az orosz külügyminiszter-helyettes, Szergej Krilov 1995. október 16-án elismerte, hogy az osztrák semlegesség további sorsáról való döntés kizárólag Ausztria dolga. Ezzel elhárult egy fontos akadály Ausztria esetleges részvétele elől a WEU-ban, a NATO-ban, vagy egyéb más, európai szövetségi vagy biztonsági rendszerben. Ausztria cserébe elismerte Oroszországot mint a Szovjetunió utódállamát (erre a lépésre addig még nem kerített sort az osztrák fél).[397]

[397] Luif 1998 i.m. 39-40

5.1.1. Ausztria részvétele a békepartnerségben

A Békepartnerség a NATO átalakulásának egyik fontos lépése volt. Amellett, hogy az NACC-ben folyó együttműködést kiterjesztette az EBEÉ többi tagjára is, a politikai és katonai kapcsolatok elmélyítése érdekében gyakorlati irányultságú volt, és a multilaterális megközelítés mellett jelentős mértékben kétoldalú együttműködésre támaszkodott. A csatlakozó államok által elfogadásra kínált keretdokumentumban[398] a partnerek elkötelezik magukat a szabadságjogok, az emberi jogok, a demokrácia, a határok tiszteletben tartása és a viták békés rendezése mellett, és ígéretet tesznek a leszerelés és fegyverzetkorlátozás terén vállalt kötelezettségeiknek. A PfP-programnak a keretdokumentumban felsorolt fő célját az alábbi területeken folytatott együttműködés képezi:

a) a nemzeti védelmi tervezési és költségvetési eljárások átláthatóságának megkönnyítése;
b) a védelmi erők demokratikus ellenőrzésének biztosítása;
c) az ENSZ vagy az EBEÉ keretében végrehatott műveletekhez való hozzájárulást lehetővé tevő képesség és készültség fenntartása;
d) katonai együttműködés a NATO-val a közös tervezés, kiképzés és gyakorlatok céljából, annak érdekében, hogy fokozzák képességeiket békefenntartó, kutatási és mentési, humanitárius és egyéb műveletek végrehajtására (ez magában foglalhatja NATO-gyakorlatokon való részvételt);
e) hosszabb távon olyan erők kifejlesztése, amelyek jobban együtt tudnak működni a NATO erővel műveletekben.

A keretdokumentum a tagság és az azzal járó védelmi garanciák helyett kárpótlásul annyit ajánlott, hogy a NATO konzultálni fog bármely partnerországgal, amelyik úgy véli, hogy veszély fenyegeti területi épségét, függetlenségét vagy biztonságát.

A partnerséghez csatlakozni szándékozó állam a keretdokumentum aláírása után egy jelentkezési okmányt (presentation document) nyújt be, amelyben közli, hogy milyen lépéseket kíván tenni a PfP politikai céljainak megvalósítására, milyen erőket és képességeket ajánl fel a partnerség keretében folytatott tevékenységekhez, és mik a NATO-val folytatott együttműködésének konkrét területei. A NATO a maga részéről egy partnerségi munkatervet (PWP) terjeszt elő, amely a PfP keretében végrehajtandó gyakorlatok és tevékenységek felsorolását tartalmazza több mint 20 együttműködési területen. A PWP két évre szól, évente megújul, és általában kb. 1000 tételt tartalmaz. A PWP-ben felsorolt lehetőségek és az adott állam jelent-

[398] L. A változó NATO. Dokumentumok 1989-94, 299-301

kezési okmánya alapján aztán kétoldalú (a NATO és a tagállam között folyó) egyeztetéseken összeállítják az egyéni partnerségi programot (IPP), amely két évre szól, de évente megújul.[399] A kétoldalúság és az „IPP à la carte", azaz a lehetőség a felajánlott programpontok közül való válogatásra azt jelenti, hogy a partnerek olyan mértékben, eszközökkel és ütemben vesznek részt a NATO-val folytatott együttműködésben, amely megfelel képességeiknek és szándékaiknak. A partnerségben résztvevők nem rendelkeznek a NATO döntéshozó szerveiben való részvételi joggal, és nem terjed ki rájuk a NATO katonai segítségnyújtási kötelezettsége.

Az osztrák kormánypártoknak végül 1995 januárjában sikerült megállapodniuk a PfP-programhoz való csatlakozásról. A minisztertanács által 1995. január 31-én elfogadott előterjesztés[400] alapján Alois Mock külügyminiszter 1995. február 10-én írta alá Brüsszelben a partnerségi keretdokumentumot; Ausztria ezzel a PfP 25. tagállama lett (a későbbiekben még nyolc állam csatlakozott, a legutolsók 2006-ban).[401] Ausztria PfP-tagsága mellé egyúttal megfigyelői státuszt kapott az Észak-atlanti Együttműködési Tanácsban. Vranitzky kancellár a partnerségi keretdokumentum aláírása kapcsán szükségesnek látta leszögezni, hogy Ausztria részvétele a békepartnerségben nem tekinthető a NATO-tagság előkészítésének, és nem jelenti azt, hogy Ausztria ki nem mondva vagy titokban a NATO-tagság felé igyekszik, azaz nem sérti a semlegességet.[402] Márciusban az osztrák televízió arról számolt be, hogy Richard Holbrooke amerikai külügyminiszter-helyettes szerint az Egyesült Államok ősszel ajánlatot kíván tenni a békepartnerségben részes kelet- és közép-európai államoknak, hogy lépjenek be a NATO-ba. Ez a meghívás Holbrooke szerint Ausztriára is vonatkozik, hiszen szintén tagja a PfP-nek. A diplomata szerint Ausztria semlegességének ma már nincs jelentősége; ez csak egy megjelölés, amely a hidegháborús szókincsből származik.[403]

A kabinet május végén fogadta el az osztrák jelentkezési okmányt, amelyet egy minisztériumközi munkacsoport készített.[404] A politikai célokat taglaló első rész szerint Ausztria azért döntött a PfP-ben való részvétel mellett, mert jelentős kezdeményezésnek tartja a közép-kelet-európai szomszédok biztonsága és stabilitása szempontjából; mert a partnerségnek szerepe van az átfogó európai biztonsági rendszer kifejlődésében; valamint – az előző két ok ré-

[399] L. Tálas Péter (szerk.), *NATO kézikönyv*, Budapest: HM SVKH 2001, 69-72
[400] Vortrag an den Ministerrat betreffend die Beteiligung Österreichs an der Partnerschaft für den Frieden, Wien, am 31. Jänner 1995, *Österreichische Außenpolitische Dokumentation* 1995/1 (1995.március), 49-50
[401] A kelet- és délkelet-európai országok, a szovjet utódállamok és az európai semlegesek csatlakozása után, a NATO-bővítés két körét (és az érintett országok kiválását) és Málta gyors kilépését követően a partnerségnek 33 tagja van.
[402] Aktueller Stand der Diskussion über die österreichische Sicherheitspolitik, *ÖMZ* 1995/3, 313
[403] L. Luif 1998 i.m. 38 és PfP-Länder und NATO-Mitgliedschaft, *ÖMZ* 1995/3, 315
[404] Österreichisches Einführungsdokument für die Partnerschaft für den Frieden, *Österreichische Außenpolitische Dokumentation* 1995/4 (1995. augusztus), 116-21

vén – Ausztria biztonságára gyakorolt hatása miatt. Ausztria amellett, hogy segítséget kívánt nyújtani a többi partnernek a békefenntartó tevékenységekhez szükséges képességek kiépítésében és fenntartásában, azt remélte, hogy az együttműködés során saját képességeit is fejlesztheti, különösen a tervezési folyamatok, a kommunikáció, a humánerőforrás és a felszerelés vonatkozásában. Ausztria elsősorban a békefenntartó műveletek, a humanitárius segítségnyújtás, a katasztrófavédelem, valamint a kutatás és mentés területén kívánt együttműködési tevékenységeket folytatni a békepartnerség keretében, a nagyobb interoperabilitás és a standardok átvétele érdekében. A dokumentum szerint a konkrét tevékenységek kiválasztásában fontos szerepet játszik majd az a szempont, hogy Ausztria különösen a kelet-közép-európai partnerekkel együttműködésben javíthassa a közös részvétel képességét a fenti műveletekben.

A jelentkezési okmány a kilencvenes évek elején indított haderőreform keretében nemzetközi missziókra tervezett ún. előkészített egységeket (VOREIN) ajánlotta fel a PfP-ben résztvevő képességekként, ami összesen 2500 főt jelentett (beleértve azt a kb. 1000 katonát, akik már ilyen műveleteken szolgáltak). A VOREIN-koncepció keretében egyszerre két, zászlóalj méretű kötelék (békefenntartó műveletekben) és egy katasztrófavédelmi egység vethető be. Az osztrák fél felajánlotta hozzájárulását a kiképzési tevékenységekhez és gyakorlatokhoz. A végrehajtáshoz szükséges lépések címszava alatt a dokumentum méltatta a PfP hozzájárulását a stabilizációhoz és a demokratizáció folyamatához a keleti tömb egykori államaiban a nemzeti védelmi tervezési folyamatok és védelmi költségvetések átláthatósága és a haderő civil kontrolljának elősegítése révén. A jelentkezési okmány a békepartnerségben való osztrák részvételt az összeurópai biztonsági rendszer alapján indokolta (a dokumentumban e helyt átüt a szocialista argumentáció), és a kelet-európai régió stabilitásának növelését, a régió államaiban zajló demokratizációs folyamatok támogatását tekintette az abból származó legnagyobb haszonnak.

A jelentkezési okmány átadására 1995. május 31-én került sor az NACC miniszteri találkozója alkalmából; ez volt az NACC első ülése, amelyen Ausztria is részt vett. Az első osztrák egyéni partnerségi programot (1996-98-ra) 1996. február 26-án fogadták el.[405] A kb. 120 oldalas dokumentum többek között felsorolja a Bundesheer azon egységeit, katonai oktatási intézményeket és egyéb létesítményeket, valamint az ezek által felajánlott tevékenységeket, amelyeket Ausztria „bevisz” a PfP programjába. Az osztrák IPP egy másik fejezete tartalmazza a PWP azon, más tagállamok vagy a NATO által felajánlott elemeit (tanfolyamok,

[405] A dokumentumot kivonatosan l. Individual Partnership Programme betweeen the Northa Atlatic Treaty Organisation and the Republic of Austria for 1996-1998, *Österreichische Außenpolitische Dokumentation* 1996/2-3 (1996. július), 112-20

szemináriumok stb.), amelyeken Ausztria részt vesz, vagy amelyeket ő maga rendez. Az egyéni program része a PWP, valamint egy „In the Spirit Activities" rész, amely olyan tevékenységeket (látogatások, szemináriumok, nyelvtanfolyamok) sorol fel, amelyek nem a NATO ernyője alatt zajlanak, de amelyek összhangban állnak a PfP céljaival; ezek általában regionális irányultságúak.[406]

A PWP kb. 1000 programpontjából Ausztria évente nagyjából 300-at választ ki.[407] Ezek között vannak a PfP keretében végrehajtott gyakorlatok is, bár az ezeken való részvétel nem indult zökkenőmentesen. 1995 nyarán egy Szlovákiában tartandó PfP-gyakorlat kapcsán a koalícióban újra fellobbant a PfP-csatlakozás előtt folytatott vita a program „katonai" elemeiről, és az SPÖ hevesen tiltakozott osztrák csapatok részvétele ellen. A szeptemberre tervezett gyakorlat célja a többnemzetiségű békefenntartó erők együttműködése volt, és Szlovákia Csehország, Lengyelország, Magyarország és Ukrajna mellett Ausztriát is meghívta, azaz a gyakorlat mind tematikáját, mind regionális jellegét tekintve tökéletesen megfelelt volna az osztrák jelentkezési okmányban kifejtett politikai céloknak. Mivel a gyakorlatról a minisztertanácsnak kellett döntenie, a szocialista kormánytagok ellenállására tekintettel a védelmi miniszter visszavonta a javaslatot.[408]

A PfP keretében zajló katonai tevékenységek koordinációját, valamint a munkaterv katonai elemeinek végrehajtásához szükséges katonai tervezést a partnerségi koordinációs sejt (PCC) végzi. Eredetileg a partner államok csak összekötő tiszteket delegálhattak a PCC mellé, de 1998-tól törzstiszteket küldhetnek a PCC állományába, azaz képviselőik részt vehetnek annak munkájában. A partnerállamok arra is jogot kaptak, hogy törzstiszteket tartsanak több NATO-parancsnokságon.[409]

A PfP keretdokumentuma rendelkezett egy tervezési és áttekintő folyamat (PARP) kialakításáról, amelynek során a partner államok kijelölik és értékelik azokat az erőket é képességeket, amelyekkel hozzájárulnak a többnemzetiségű kiképzéshez, gyakorlatokhoz és a szövetséges erőkkel közösen végrehajtandó műveletekhez. Az 1994 decemberében megindított PARP fő célja, hogy megteremtse az interoperabilitást a partnerek által a NATO-vezette műveletekhez felajánlott erők és a NATO erői között. A PARP hasonlít a NATO-n belül zajló haderőtervezési folyamathoz, azzal a különbséggel, hogy a PARP az önkéntességen alapul,

---

406 Manfred Rotter, Partnerschaft für den Frieden – ein angemessenes Instrument der österreichischen und europäischen Sicherheitspolitik, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1997*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1998, 249

407 Die Partnerschaft für den Frieden und das österreichische Bundesheer (I). 10 Jahre in der PfP (Partnership for Peace), *Truppendienst* 2005/1, http://www.bmlv.gv.at/truppendienst/ausgaben/artikel.php?id=297

408 Österreich sagt geplante PfP-Übung in der Slovakei ab, *ÖMZ* 1995/6, 682

409 NATO kézikönyv, 73

azaz a partnerek csak azokat a célokat fogadják el, amiket kiválasztanak, míg a NATO-tagállamok számára az összes haderőtervezési cél kötelező. Az interoperabilitás eléréséhez a megfelelő angoltudástól kezdve az egyforma szimbólumok használatán és az egységes üzemanyag használatának lehetőségén át a közös szárazföldi, tengeri és légi műveletekig sok tényezővel kell számolni. Ausztria 1996 májusától vesz részt a PARP folyamatban.[410] Az interoperabilitás javítására irányuló konkrét célok közül Ausztria számára különösen érdekes a polgári vészhelyzeti tervezés (pl. a sugárvédelem területén), amely célkitűzés keretében átfogó tapasztalatcserében és gyakorlatokon vesz részt.[411]

Az NACC és a partnerség tagállamait egyesítendő 1997. május 30-án megszűnt az Észak-atlanti Együttműködési Tanács (amelyben a NATO-tagállamok mellett csak a keleti tömb egykori tagjai vettek részt), helyette megalakult az Euroatlanti Partnerségi Tanács (EAPC), amelyben immár a békepartnerség összes tagja részt vehetett. Az EAPC célja a partnerek és a NATO közötti együttműködés magasabb szintre emelése volt, lehetővé téve a széles körű politikai konzultációkat. Az Észak-atlanti Tanács egy nappal korábban tartott ülésén elhatározta a PfP keretében folyatott együttműködés mélyítését (megerősített PfP). Az osztrák kormány végül 1998 novemberében döntött arról, hogy csatlakozik a megerősített PfP-hez.

Ausztria a NATO-vezette PfP-műveletekben is részt vett. (Amennyiben a NATO felhívja a partner államokat egy általa vezetett katonai műveletben való részvételre, akkor PfP-műveletről beszélünk.) A legelső ilyen meghívást 1995 végén kapta Ausztria, amikor a NATO kérte, hogy biztosítson csapatokat a daytoni békeszerződés után indítandó IFOR művelethez. Ausztria – a koalíción belüli, az osztrák katonáknak a közvetlenül a NATO irányítása alá helyezése miatti viták[412] befejezése után – egy, kb. 300 fős szállítókontingenst ajánlott fel az IFOR-nak, amely 1996 februárjától volt jelen Boszniában. A koszovói válság megoldására a NATO által indított KFOR szintén PfP-művelet, amelyben Ausztria mintegy 500 katonával vesz részt. Még a KFOR megindítása előtt egy osztrák humanitárius kontingens kezdte meg tevékenységét Albániában, és a Koszovóból elűzöttek számára tartott fenn menekülttábort. Szintén a NATO vezetése alatt végzett biztosítási feladatokat egy osztrák kontingens

---

[410] Die Partnerschaft für den Frieden und das österreichische Bundesheer (II). Verteidigungsplanung und Transformation, *Truppendienst* 2005/2, http://www.bmlv.gv.at/truppendienst/ausgaben/artikel.php?id=318

[411] Gunther Hauser, Österreich – Zehn Jahre Mitgliedschaft in der NATO-Partnerschaft für den Frieden, *ÖMZ* 2005/6, 753

[412] Vranitzky kancellárt végül az amerikai vezérkari főnökkel, John Shalikashvili tábornokkal tartott találkozója nyugtatta meg azzal kapcsolatban, hogy az IFOR parancsnoki struktúrája elég rugalmas ahhoz, hogy Ausztria nyugodtan csatlakozhasson a békefenntartó erőhöz. L. Luif 1998 i.m. 40

Kunduzban, az afganisztáni parlamenti választások idején kb. tíz hónapig, hazatértük óta Ausztria csak törzstisztekkel van jelen az ISAF műveletben.[413]

5.1.2. Megfigyelői státusz a Nyugat-európai Unióban

Az EU-csatlakozással párhuzamosan felmerült a WEU-hoz fűződő kapcsolatok kérdése is, tekintettel arra, hogy a szervezet a maastrichti szerződés értelmében fontos szerepet kapott az EU védelmi vonatkozású intézkedéseinek tervezésben és végrehajtásában, és mivel világos volt, hogy az Unió 1996-ra tervezett kormányközi konferenciája prioritásként kezeli majd a CFSP – és ezen belül a védelmi dimenzió – kérdését. A maastrichti szerződéshez csatolt, a WEU-ról szóló második nyilatkozatban a WEU tagállamai felajánlották a szervezetben nem részes többi EU-tagnak a csatlakozás vagy a megfigyelői státusz felvételének lehetőségét. Ausztria, Finnország és Svédország is élt a lehetőséggel, így mindhárom állam – EU-csatlakozásának időpontjától – megfigyelőként csatlakozott a szervezethez. Miután a WEU alapját jelentő brüsszeli szerződés V. cikkelye kollektív védelmi záradékot tartalmazott, a semleges államok a WEU teljes jogú tagjává csak semlegességük feladásával válhattak volna. A maastrichti szerződéshez csatolt nyilatkozat nyújtotta lehetőséget a teljes tagság megszerzésére csak Görögország használta ki korábban; Dánia a NATO szerepe miatti aggodalom okán, Írország pedig semlegessége védelmében maradt a megfigyelőként való részvétel opciója mellett. Az 1994. május 9-én kiadott kirchbergi nyilatkozat értelmében később kilenc (Szlovéniával együtt aztán tíz) közép- és kelet-európai állam előtt is megnyílt a lehetőség, hogy szorosabbra fűzze kapcsolatát a WEU-val egy társult partnerség keretében. Ennek eredményeként a WEU az európai biztonsággal összefüggő kérdések megvitatására alkalmas széles fórummá vált; miközben a különböző tagsági formákhoz kapcsolódó különböző mértékű jogosítványok révén ez a bővülés nem akadályozta a szervezet hatékony működését.

A WEU – miután a kollektív védelmi szolgáltatásokra a kilencvenes évek elején jelentősen csökkent a kereslet, és ebben az ágazatban a WEU amúgy is elismerte a NATO piacvezető szerepét – 1992-ben újabb munka után nézett, amire a maastrichti szerződésben foglalt új szerepe (az EU kibontakozó védelempolitikájához vezető döntések kidolgozására és végrehajtására szolgáló védelmi komponens) is ösztönözhette. Az 1992-es petersbergi találkozón a WEU úgy döntött, hogy

> A washingtoni szerződés 5. cikkével és a módosított brüsszeli szerződés V. cikkével összhangban álló közös védelemhez való hozzájárulástól eltekintve a WEU tagállamainak katonai egységei a WEU irányítása alatt bevethetőek

[413] Uo. 754 és Die Partnerschaft für den Frieden und das österreichische Bundesheer (I)

– humanitárius és mentési feladatokra;
– békefenntartási feladatokra;
– harcoló erőként válságkezelés feladatára, beleértve a béketeremtést.[414]

Azaz a WEU a petersbergi feladatok körében még az ENSZ-keretekben addig megszokott békefenntartó műveleteken is továbblépett, és a béke helyreállítására harcoló erők bevetését is lehetővé tette. Ebben a vonatkozásban némileg homályos a petersbergi nyilatkozat azon kitétele, hogy a WEU rendelkezésre álló erők bevetéséről az ENSZ Alapokmányával összhangban kell döntenie a WEU Tanácsának. Nem világos, hogy a szöveg csak a kollektív önvédelem jogát megfogalmazó 51. cikkelyre utal-e (azaz a brüsszeli szerződés V. cikkelye alapján indított bevetésekre), vagy arra céloz, hogy a petersbergi feladatok végrehajtására a WEU csak az ENSZ Biztonsági Tanácsának döntése alapján alkalmazhat katonai erőt. A WEU Tanácsa mindenesetre úgy határozott, hogy a tagállamoknak alkotmányos előírásaiknak megfelelően joguk van dönteni az új feladatok körébe tartozó műveletekben való részvételről.

A tagállamok egyúttal arra is ígéretet tettek, hogy hagyományos fegyveres erőik teljes köréből katonai egységeket jelölnek ki a WEU irányítása alatt folytatott katonai műveletek céljára.[415] Már a maastrichti szerződés foglalkozott egy tervezési sejt (Planning Cell) létrehozásának lehetőségével; a petersbergi nyilatkozat rendelkezett annak 1992. október 1-jével történő kialakításáról annak érdekében, hogy az szükséghelyzeti tervezést végezzen a WEU rendelkezésére álló katonai erők bevetéséről, javaslatokat tegyen ezek vezetési, irányítási és kommunikációs eljárásaira, és adatbázist alakítson ki azon katonai egységekről, amelyeket a WEU igénybe vehet a tagállamok felajánlásai alapján különböző műveletekre.

A petersbergi dokumentum, majd a WEU Tanácsa által 1992 októberében kiadott római nyilatkozat értelmezte a maastrichti szerződéshez csatolt nyilatkozatnak a nem WEU-tag európai uniós tagállamoknak tett ajánlatát a szervezethez teljes jogú tagként vagy megfigyelőként való csatlakozásra. A megfigyelőknek a WEU biztosította a jogot arra, hogy részt vehessenek a WEU Tanácsának ülésein (bár a tagállamok többségének – vagy a tagállamok felének, ha köztük van az elnökséget betöltő tagállam – kérésére az üléseket korlátozhatják a teljes tagokra); lehetővé tette, hogy a WEU meghívása esetén jelen lehessenek a munkacsoportok ülésein; valamint, hogy felszólalhassanak az eddig említett grémiumokban, amennyiben erre felhívást kapnak. Dánia számára a WEU a teljes tagokéval egyenlő jogokat és kötelességeket biztosított olyan fórumok és intézmények által ráruházott feladatokkal kapcsolat-

[414] Petersberg Declaration. Western European Union Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, 6. A szöveget magyarul l. Vincze Hajnalka – Póti László – Tálas Péter (szerk.), *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai*, Budapest: ChartaPress 2003, 40-5, az idézetet 42.
[415] Ezeket a – WEU rendelkezésére álló – erőket FAWEU néven emlegették („Forces Answerable to WEU").

ban, amelyeknek a megfigyelő államok is tagjaik.[416] Ez a jog nem vonatkozott a WEU által indított katonai műveletekre. A Dániának biztosított külön jogot egyébként a 1992. júniusi petersbergi nyilatkozat még általában a megfigyelő tagoknak adta meg, a római nyilatkozat öt hónappal később azonban Írországtól – és minden később csatlakozó megfigyelőtől – gyakorlatilag megvonta.

Az Unión kívüli európai NATO-tagoknak felajánlott társult tagsággal jelentősen szélesebb jogkörök jártak; az ő esetükben nem volt szükség meghívásra vagy felszólításra ahhoz, hogy részt vehessenek és felszólalhassanak a Tanács, a munkacsoportok, sőt egyéb alárendelt szervek találkozóin (bár az üléseknek a WEU teljes tagjaira való szűkítése természetesen rájuk is vonatkozott, az ő esetükben azonban a kivételt jelentette). Összekötő tiszteket küldhettek a WEU tervezési sejtjébe, és a tagokkal egyenlő jogokkal vehettek részt azokban a katonai műveletekben, amelyekhez katonai egységeket biztosítottak (azaz nemcsak azokban a műveletekben, amelyeket a WEU olyan intézmények megbízásából hajtott végre, amelyeknek ők is tagjai voltak). Tekintettel arra, hogy Dánia tagja a NATO-nak, a gyakorlatban a többi megfigyelők államnál szélesebb jogokat kapott. Így a semleges megfigyelőkre maradt a feladat, hogy igyekezzenek minél aktívabban kihasználni a státuszukból eredő jogokat; ebben a törekvésükben Ausztria különösen tevékenynek bizonyult.[417] Ennek eredményeként a WEU minisztereinek birminghami találkozóján, 1996 májusában sikerült kiszélesíteni a megfigyelők jogait. Addig a megfigyelők csak a WEU kifejezett meghívására vehettek részt a szervezet által indított békefenntartó műveletekben, miközben a teljes tagok dönthettek, hogy közreműködnek-e az adott műveletben, és akkor is joguk volt az előkészítő tervezésben való részvételre, ha a művelethez nem járultak hozzá katonai erőkkel.[418] Ez azt jelentette, hogy adott esetben a megfigyelői státusszal rendelkező EU-tagállamok kevesebb jogosultsággal rendelkeztek az EU által kezdeményezett WEU-műveletekben való részvételre, mint a NATO-tagállamok.[419] Most elvben jogot kaptak a közreműködésre, amennyiben az adott művelet esetén a teljes tagok többsége nem foglal állást részvételük ellen. Ez természetesen még mindig messze állt attól, amit az osztrák kormány kívánt, amint arra a WEU tanácskozásán részt vevő Schüssel külügyminiszter rámutatott. A külügyminiszter kijelentette, hogy a megfigyelő országokat a teljes tagokkal egyenlő jogokkal kellene felruházni azon petersbergi feladatok vonatkozásában, amelyeket a WEU az Európai Unió kezdeményezésére hajt végre. Schüssel

[416] Western European Union Council of Ministers, Declaration on WEU Observers, Rome, 20 November 1992
[417] Markus Cornaro, Die Westeuropäische Union – ein erster Nachruf, In: Erich P. Hochleitner (Hrsg.), *Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Wien–Köln–Weimar: Böhlau 2000, 259-60
[418] Birmingham Declaration, WEU Council of Ministers, Birmingham, 7 May 1996
[419] Cornaro i.m. 260

kijelentette, hogy a Birminghamben elfogadott dokumentumokban foglaltakat nem tartja elégségesnek; előfordulhat, hogy bár Ausztria az EU keretében egy petersbergi művelet politikai kezdeményezőjévé válik, azonban végrehajtásában már nem vehet részt teljes mértékben (szemben egyes államokkal, amelyek nem tagjai az Uniónak), vagy akár formálisan ki is zárható a végrehajtásból. A külügyminiszter rámutatott, hogy ez a helyzet nem áll összhangban az EU és a WEU között az EU-szerződés alapján létrejött intézményes kapcsolattal.[420]

Ami a gyakorlati kérdéseket illeti, Ausztria részt vett a WEU által indított mostari rendőri művelet utolsó szakaszában két szakemberrel, valamint – egy logisztikai szakemberrel – az Albániában működő többnemzetiségű rendőri tanácsadó csoport (MAPE) előkészítő szakaszában. A megfigyelői státusz felértékelődésének eredményeként a megfigyelők 1996-ban felkérést kaptak arra, hogy jelöljenek katonai egységeket a WEU által a petersbergi műveletek céljára felhasználható katonai egységek (FAWEU) listájára. Ausztria a WEU számára is a Bundesheernek a VOREIN keretébe tartozó egységeit jelölte, csakúgy, mint a békepartnerség céljaira.[421]

5.1.3. A CFSP és a felkészülés az Európai Unió kormányközi konferenciájára

Már a csatlakozási tárgyalások időszakában kiderült, hogy Ausztria az integrációpárti tagállamok csoportját fogja gyarapítani. Ez jórészt tudatos döntés is volt az osztrákok részéről, mivel felismerték, hogy a kisebb tagállamok relatív súlyát növelheti a szupranacionális együttműködés lehetőségeinek kihasználása, és befolyásuk az integrációs kezdeményezésekkel kapcsolatban mutatott aktivitásuk arányában nő. Azokban az Európai Unió azon kezdeményezéseivel kapcsolatban is lelkesnek mutatkozott, amelyek – bizonyos tagállamok fenntartásai miatt – az EU-országok csak szűkebb csoportjára korlátozódtak. Így kezdettől fogva támogatta a Gazdasági és Monetáris Unió harmadik fázisának beindítását és a schengeni szerződést, amelynek 1995. április 28-án maga is részese lett, majd a maastrichti szerződésben elrendelt következő kormányközi konferenciával kapcsolatban is integrációpárti álláspontot foglalt el. Igaz, ez a lendületes kezdés talán annak is köszönhető volt, hogy az EU fenti, a megvalósítás stádiumában lévő nagy projektjei jól illeszkedtek az osztrák politikákhoz. Mivel a kormányközi konferencia egyik fontos tárgya a közös kül- és biztonságpolitika reformja, valamint várhatóan az ezzel összefüggő védelempolitika voltak, várható volt, hogy a kor-

[420] Erklärung des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten, Vizekanzler Dr. Wolfgang Schüssel, aus Anlaß des WEU-Ministerrates, Birmingham, am 7. Mai 1996, *Österreichische Außenpolitische Dokumentation* 1996/4 (1996. augusztus), 32-4

[421] Cornaro i.m. 261-2

mányközi konferencia bizonyos megpróbáltatásoknak teszi majd ki az európai integráció ügye iránti osztrák lelkesedést.

A tagság első időszakában a második pilléres tevékenységeken belül a közép- és kelet-európai államokhoz, valamint a FÁK-államokhoz fűződő uniós kapcsolatok erősítése jelentette az osztrák politika súlypontját. Így pl. 1995-ben Olaszország hosszas ellenkezése dacára Ausztria támogatta a szabadkereskedelmi szerződés megkötését Szlovéniával, és a csecsen problémák ellenére szószólója volt az európai intézmények és Oroszország közötti kapcsolatok kiépítésének. Ausztria kiállt az Ukrajnával folytatott párbeszéd mélyítése mellett, amelynek ugyanolyan súlyt kívánt adni, mint az Oroszországgal kialakított együttműködésnek. Egy másik súlyponti kérdésben, a leszerelés és a fegyverzetellenőrzés területén felemás volt a kép: bár sikerült egy moratóriumról megegyezni a taposóaknák kapcsán, a Wassenaar-egyezménnyel kapcsolatban, illetve a genfi leszerelési konferencia tagjainak bővítése ügyében nem sikerült egyetértést kialakítani az EU-n belül. A végső csapást ebben a dimenzióban a Mururoa-atollon végrehajtott 1995-ös francia atomkísérletek jelentették, amelyek az ENSZ-ben is megosztották az uniós tagállamokat (tíz EU-tagállam a Közgyűlésben Franciaország ellen szavazott).[422] A meglehetősen határozott osztrák véleménynyilvánítás az utóbbi kérdésben aztán az – addig sem túlságosan baráti – francia–osztrák kapcsolatok további lehűléséhez vezetett.

A kormány fehér könyve az Európa-politikáról

Az osztrák kormány egy 1995 elején kiadott fehér könyvben foglalta össze az Európai Unió politikáival kapcsolatos álláspontját.[423] Ebben megismételte a csatlakozási folyamat végén többször kinyilvánított szándékát a közös kül- és biztonságpolitika továbbfejlesztésében való aktív és szolidáris részvételre. A kormány különösen a közép- és kelet-európai államok felé irányuló uniós politikát jelölte meg Ausztria számára elsődleges fontosságú területként, és ígéretet tett arra, hogy lehetőségei szerint támogatni fogja a térség államainak fokozatos bevonását az európai integrációba és annak előkészítéseként az érintett államokban végbemenő átalakulást. A fehér könyv hangsúlyozta, hogy kiemelt figyelmet kell fordítani azokra a kihívásokra, amelyekkel Oroszország, Ukrajna és általában a szovjet utódállamok néznek szembe. Mivel Ausztria az instabil kelet-közép-európai régió szomszédságában fekszik, különösen érdekelt abban, hogy Európában működőképes biztonsági struktúrák alakuljanak ki, amelyek

---

[422] Anselm Skuhra, Österreich und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP), *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 1996/4, 451

[423] Weißbuch der österreichischen Bundesregierung. Österreich in der Europäischen Union, Bundeskanzleramt, Bundespressedienst 1995

hatékony védelmet nyújtanak az agresszorok és a nemzetközi jog megsértői ellen. Hiába az átfogó biztonságértelmezés modernnek tűnő ismételgetése, az agresszorokra és jogsértőkre való célzással az osztrák kormány megint visszatért az európai biztonsági struktúrák mint egy kollektív biztonsági rendszer keretének víziójához. Így aztán meglehetően félreérthető az a WEU-ra vonatkozó kijelentés, hogy Ausztria aktívan él majd a megfigyelői státuszából eredő lehetőségekkel, és teljes jogú tagként részt vesz majd az 1996-os kormányközi konferencián születő európai biztonsági rendszerben, amely a WEU-ból alakulhat ki. A kormány – miután utalt a WEU-ra és a PfP-re – szorgalmazta az európai képességek fejlesztését a humanitárius feladatok, a mentési és békefenntartó műveletek területén; ennek érdekében szervezeti és logisztikai intézkedéséket, valamint a kiképzés bővítését helyezte kilátásba a nemzetközi közösség rendelkezésére bocsátható katonai, rendőri és polgári állomány növelésére.[424]

A Néppárt vezetésében bekövetkezett változást követően (1995 áprilisában Erhard Busek helyett az addigi gazdasági miniszter, Wolfgang Schüssel lett a párt elnöke) május elején a kormány is átalakult; Schüssel átvette az alkancellári megbízatást, és ő foglalta el a már egy ideje betegeskedő Alois Mock helyét is a külügyi tárca élén. Bár a Mock-Vranitzky viszony sem volt különösebben súrlódásmentes, Schüssel elődeinél is konfrontatívabb politikát folytatott a koalíciós partnerrel szemben, mind alkancellári, mind külügyminiszteri minőségében. A kilencvenes években mindkét vonatkozásban hibásnak bizonyult ez az agresszív stílus, ez mégsem akadályozta meg abban a néppárti politikust, hogy (nagy túlélőként) több mint egy évtizedig kulcsszerepet játsszon az osztrák politika formálásában. Hivatalba lépésekor még konciliáns hangnemet ütött meg (különösen a szintén néppárti védelmi miniszter gyakori és határozott állásfoglalásaival összevetve); a parlamentben a biztonságpolitika kérdéskörét latolgatva kijelentette, hogy a jövőbeni európai biztonsági rendszer jellege még nem dőlt el, még minden bizonytalan – ezért nincs értelme annak, hogy Ausztria egyszerűen „ejtse” a semlegességet, mielőtt kialakulnának a működőképes európai biztonsági struktúrák. Az odáig vezető vitában Ausztria egyenlő partnerként kíván részt venni, és arra számít, hogy az 1996-os kormányközi konferencián megtörténik a döntő előrelépés. Ausztria részéről első lépésnek tekinthető a megfigyelői státusz elnyerése a Nyugat-európai Unióban, valamint a részvétel a PfP programjaiban.[425]

[424] Uo. 143-6

[425] Erklärung des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten, Vizekanzler Dr. Wolfgang Schüssel, vor der Nationalrat anläßlich seines Amtsantrittes, Wien, am 5. Mai 1995, *Österreichische Außenpolitische Dokumentation* 1995/3 (1995. július), 20-4

Az osztrák irányelvek a kormányközi konferenciához

A kormányközi konferenciát előkészítő első hivatalos osztrák dokumentum 1995 májusában készült el, és a konferencia várható témáival kapcsolatos irányvonalakat tartalmazta. A közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatban a dokumentum újra leszögezte az osztrák külpolitika és a CFSP célkitűzései közötti nagyfokú konvergenciát, valamint azt a tényt, hogy mindkettő a biztonság átfogó koncepcióján alapul.[426] Az egyezések miatt a CFSP hatékonyságának növekedésével annak az esélyei is nőnek, hogy a nemzetközi problémák kezelése és megoldása megfelel az osztrák elképzeléseknek; a biztonság átfogó koncepciójával párhuzamosan pedig az Unió abban a helyzetben van, hogy átfogó eszköztárral rendelkezik a szerteágazó biztonságpolitikai problémák kezelésére. Biztonságpolitikai szempontból exponált helyzete ráadásul nagyban érdekeltté teszi Ausztriát abban, hogy az EU minél inkább el tudja látni stabilizáló tényezőként rá háruló szerepét Európában. A kormány arra kérdésre, hogy a CFSP továbbra is kormányközi alapon működjön-e, vagy integrálódjon a szupranacionális struktúrákba, úgy válaszolt, hogy „az Unió általános fejlődésének folyamatában a fokozatos áttérés a külpolitikai kérdések közösségi kezelésére megfelelne az integrációs folyamat logikájának." Amennyiben ez mégsem lehetséges már az 1996-os kormányközi konferencián, Ausztria gyakorlatias megközelítést követve olyan reformokat fog szorgalmazni, amelyek a meglévő pilléres szerkezetben növelhetik a CFSP hatékonyságát. A CFSP erősítésének ez a lelkes támogatása nem manifesztálódott radikális gyakorlati javaslatok formájában. Az Irányvonalak támogatták egy uniós tervezési sejt kialakítását és a Tanács titkárságának felértékelését a döntés-előkészítés folyamatának hatékonyabbá tételére, és elutasították az elnökség intézményének bármilyen megváltoztatását. A döntési folyamat dinamizálására a többségi döntéshozatal lehetőségének óvatos kiterjesztését javasolták, kivéve a védelem területét, amelyben továbbra is szükségesnek tartották az egyhangúság megőrzését. Az Európai Parlament panaszai is hidegen hagyták az osztrák kormányt, amely a közös kül- és biztonságpolitika parlamenti ellenőrzését inkább a nemzeti parlamentek részéről látta biztosíthatónak.

A dokumentum leszögezi, hogy az uniós védelempolitika maastrichti szerződésben foglalt perspektívája egy hosszabb folyamat eredményeként valósulhat meg, mivel a tagállamok különböző okokból nem állnak készen arra, hogy szuverenitásukat ebben a dimenzióban megnyirbálják, így az sem valószínű, hogy a kormányközi konferencia eredményeként az európai biztonsági szerkezet messzemenő átalakulására kellene számítani. Ausztria kész arra,

[426] Österreichische Leitlinien zu den voraussichtlichen Themen der Regierungskonferenz 1996, Wien, im Mai 1996, *Österreichische Außenpolitische Dokumentation* 1995/4 (1995. augusztus), a CFSP-re vonatkozó részeket l. 29-39

hogy aktívan és szolidárisan együttműködjön az európai biztonsági struktúrák továbbfejlesztésében az Unió keretében és azon túl – azonban a kormány abból indul ki, hogy az európai biztonságpolitika hosszabb távon több intézmény (az EU, a WEU, a NATO és az EBESZ) együtthatásán fog alapulni. Az intézmények együttműködésére épülhet majd egy átfogó európai biztonsági rend, amelynek felépítéséhez az egyes országok biztonságpolitikai célkitűzéseiknek megfelelően járulnak majd hozzá. Az Európai Unió szerepe ezen belül fokozatosan bontakozik majd ki, egy közös biztonság- és védelempolitikával a folyamat végén. A kormányközi konferenciának egy következő lépésként arra kell törekednie, hogy erősítse az EU képességeit a konfliktus-megelőzés, a válságkezelés, a békefenntartó műveletek, a katasztrófavédelem és a humanitárius műveletek területén. Egy ilyen irányú fejlődés nem érintené a tagállamok – így Ausztria – biztonság- és védelempolitikájának különleges jellegét, és a WEU további bevonásával, és a szervezet kiépülőben lévő eszközrendszerének továbbfejlesztésével valósulhatna meg; ennek érdekében Ausztria támogatja a két szervezet együttműködésének intenzívebbé tételét. A semlegesség kifejezés – állítólag a Néppárt nyomására – nem fordult elő a dokumentumban.[427]

Az osztrák kormány 1996-os kiindulópontjai a kormányközi konferenciára

Az Európai Tanács 1994. júniusi, Korfun tartott ülésén (az osztrák, a finn és a svéd csatlakozási szerződés ünnepélyes aláírása mellett) döntött egy „reflexiós csoport" létrehozásáról annak érdekében, hogy az átfogó, egyeztetett reformjavaslatokkal álljon elő az 1996-ra tervezett kormányközi konferencia előtt. A reflexiós csoportban a tagállamok, az Európai Bizottság és az Európai Parlament képviselői vettek részt; jelentésüket 1995. december 5-én terjesztették elő. Az elkészült jelentés végül inkább csak összefoglalta a tagállamok körében fellelhető alapvető nézeteket, de nem tudott megbirkózni azok közelítésének feladatával.[428] A védelempolitika terén a reflexiós csoport a kormányközi konferencián felmerülő kérdésként azonosította az európai műveleti képességek és a védelmi ipari együttműködés fejlesztését, valamint az európai válságkezelés katonai, politikai, gazdasági és humanitárius aspektusai közötti koherencia erősítését. A tagállamok általában egyetértettek abban, hogy ennek a WEU és az EU közötti kapcsolat valamilyen formában történő erősítése révén kell megtörténnie, a jelentés azonban több, a tagállamok egyes csoportjai által felvetett opciót sorolt fel:

---

[427] Luif 1998 i.m. 39

[428] A szöveg részleteit l. Bericht der Reflexionsgruppe vom 5. Dezember 1995, In: Mathias Jopp – Otto Schmuck (Hrsg.), *Die Reform der Europäischen Union, Analysen – Positionen – Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/1997*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 1996, 107-14

1) szorosabb partnerség kialakítása a két szervezet között, a WEU teljes autonómiájának megtartása mellett;
2) szorosabb partnerség, amelynek keretében az EU iránymutató funkcióval rendelkezik a WEU-val szemben a petersbergi feladatok körében;
3) a petersbergi feladatok átvétele az Európai Unióról szóló szerződésbe;
4) a WEU integrációja az EU-ba. Az utóbbi opcióra vonatkozó javaslatok némelyike kifejezetten a kollektív védelmi kötelezettség átvételét is szorgalmazta.[429]

Az Európai Parlament – bár nem vehetett részt a kormányközi konferencián – 1996. március 13-án egy állásfoglalást adott ki, amelyben összefoglalta a konferencia témáival kapcsolatos véleményét. Ebben a biztonság- és védelempolitikával kapcsolatos rész élét nem utolsósorban az osztrák szocialista EP-képviselők közbenjárására tompították úgy, hogy figyelemmel legyen a semleges és szövetségen kívüli tagállamok érdekeire.[430] Az EP határozata ennek megfelelően a WEU és az EU fokozatos egybeolvasztását javasolta „egyes, hagyományosan semleges és szövetségen kívüli tagállamok érzékenységének illő figyelembevétele mellett". Ennek keretében a WEU összes feladata az EU-hoz kerülne, és kötelezővé válna az összes tagállamra nézve, kivéve a WEU-szerződés V. cikkelyét. Az Európai Parlament javasolta, hogy az integrált WEU a NATO európai pilléreként működjön, de a hagyományosan semleges és szövetségen kívüli tagállamoknak legyen joguk arra, hogy ne vegyenek részt kiépítésében, akkor is, ha a döntéshozatali folyamatban különleges jogokkal részt vehetnének.[431] Az integráció továbbfejlesztése iránt rendkívül elkötelezett EP részéről ez a semleges államokkal szembeni liberális hozzáállás rendkívül meglepő, és arra utal, hogy a négy érintett állam képviselői jól működtek együtt a parlamentben érdekeik védelmében.

A kormány által 1996. március 26-án kiadott „kiindulópontok" az egy évvel korábbi irányelvek alapján, a közben felvetett álláspontokra reflektálva foglalták össze a pár nappal később indított kormányközi konferenciával kapcsolatos osztrák álláspontot.[432] A közös kül- és biztonságpolitika kapcsán a kiindulópontok hangsúlyozták, hogy a biztonságpolitikai kihívások széles körének kezelésére az Uniónak be kell vetnie gazdasági és politikai súlyát is a WEU keretében kiépülő katonai eszközök mellett, és ennek során különös figyelmet kell fordítani a különböző pillérekhez tartozó eszközök koordinált használatára. Ausztria számára fontos, hogy a kormányközi konferencia hatékonyabbá tegye a CFSP működését, azonban

[429] Uo. 114
[430] L. pl. *Die Presse* 1996. március 9. és 14.
[431] Jopp – Schmuck i.m. 123-30, az idézet 128.
[432] L. Regierungskonferenz 1996 – Österreichische Grundsatzpositionen, *Österreichische Außenpolitische Dokumentation* 1996/2-3 (1996. július), 91-111

eközben nem sérülhet a kisebb tagállamok előnyös helyzete a döntéshozatali folyamatban, sem a közösségi intézmények szerepe.

A kormány már határozottabban foglalt állást a többségi döntéshozatalra való – igaz, fokozatos – áttérés mellett, és úgy ítélte meg, hogy pusztán a lehetőség megteremtése is nagyobb kompromisszumkészséghez vezetne a tagállamok között. A védelem területén azonban hangsúlyozta az egyhangúság megtartásának szükségességét. A rugalmas együttműködés (azaz tagállamok egyes csoportjainak azt a jogát, hogy adott esetben az uniós intézményekben hozott döntés nélkül, az Unió nevében lépjenek fel) lehetőségét viszont elutasította a dokumentum.

A biztonság- és védelempolitika területén az osztrák kormány kiindulópontjai egy „konstruktív összeurópai biztonsági párbeszédet" ígértek annak érdekében, hogy ne alakuljanak ki újabb választóvonalak Európában. Az európai szolidaritás szellemében, valamint saját biztonsága érdekében Ausztria teljes részvételt kívánt magának a működőképes európai biztonsági struktúrákban. A kormány emlékeztetett arra, hogy belépésekor Ausztria elkötelezte magát a közös kül- és biztonságpolitikában való teljes részvétel mellett, valamint a maastrichti szerződésben kilátásba helyezett közös védelempolitika mellett. A kormány most azt ígérte, hogy Ausztria aktívan részt vesz a közös védelempolitika megteremtésére irányuló erőfeszítésekben, és lojálisan, európai szellemben végre fogja hajtani a kormányközi konferencia ezzel kapcsolatos eredményeit. Ennek értelmében az osztrák kormány azt javasolta, hogy a WEU-t rendeljék alá az Európai Unió kifejezett iránymutatásainak és utasításainak a petersbergi feladatok vonatkozásában. Ezzel a dokumentum a reflexiós csoport által feltárt második opciót választotta, azaz – akár átemeli az Unió a petersbergi feladatokat az EU-szerződésbe, akár nem – Ausztria elfogadta a lehetőséget, hogy az EU adott esetben békekikényszerítő műveleteket hajtson végre a WEU felhasználásával. Saját helyzetét ugyanakkor azzal igyekezett biztosítani, hogy hangsúlyozta az egyhangú döntéshozatal megtartásának szükségességét a védelemi vonatkozású kérdésekben, illetve – valószínűleg annak érdekében, hogy adott esetben ne blokkolja a többi tagállam cselekvési szándékait – felvetette a konstruktív tartózkodás bevezetésének lehetőségét.

A kiindulópontok alapján kirajzolódtak az osztrák kormány nem CFSP-vonatkozású prioritásai is a kormányközi konferenciára. A kis és közepes tagállamoknak az uniós döntéshozatalban tapasztalható, a ténylegesnél nagyobb arányú súlyának,[433] valamint az uniós intézmények közötti egyensúly megőrzése mellett a kormány szorgalmazta az integráció regio-

[433] A kormány ragaszkodott az európai parlamenti képviseletének addigi arányához, a tanácsbeli addigi szavazati arányokhoz, valamint ahhoz, hogy minden tagállam delegálhasson biztost az Európai Bizottságba.

nális dimenziójának és a szubszidiaritás elvének további kiépítését. Ausztria kiállt az intézmények reformja mellett, mert azt elengedhetetlennek tartotta az EU bővítéséhez. Rendkívül fontos osztrák követelés volt a foglalkoztatáspolitikai céloknak az EK-szerződésben való hangsúlyosabb megjelenítése és a környezetvédelmi aspektusok fokozottabb figyelembe vétele az uniós politikában.

5.2. Az opciós jelentés kudarca

5.2.1. Az 1996-os koalíciós megállapodás

Miután a koalíciós pártok nem tudtak megegyezni a gazdasági és monetáris unió harmadik fázisában való részvételhez szükséges intézkedések (a költségvetési hiány csökkentésének mikéntje) ügyében, a koalíció 1995 októberében – az előző választások után egy évvel – felbomlott. A kormány lemondása az ÖVP számlájára írható, mivel Wolfgang Schüssel, a párt újonnan választott elnöke abban reménykedett, hogy egy előrehozott választáson növelheti a Néppárt támogatottságát és súlyát a kormányon belül. A december 17-én tartott előrehozott választásokon meglepő eredmény született: bár a Néppárt egy hajszálnyit javított egy évvel azelőtti eredményén, az igazi győztes a több mint 3%-ot erősödött SPÖ lett. Az FPÖ – megszakítva a Haider hatalomra kerülése óta tartó tendenciát – mintegy fél százalékot vesztett 1994-hez képest.

5.1. táblázat: A nemzeti és európai parlamenti választások eredményei Ausztriában a kilencvenes években (%)

	1990	1994	1995	1996 EP	1999 EP	1999
SPÖ	42,8	34,9	38,1	29,2	31,7	33,2
ÖVP	32,1	27,7	28,3	29,7	30,7	26,9
FPÖ	16,6	22,5	21,9	27,5	23,4	26,9
Zöldek	4,8	7,3	4,8	6,8	9,3	7,4
LiF		6	5,5	4,3	2,7	3,7

Forrás: Plasser – Ulram – Sommer 1999

Az 1996. március 11-én kötött koalíciós megállapodás részletesen foglalkozik a kormányközi konferencián képviselendő (a pár nappal később kiadott kiindulópontokban visszaköszönő) osztrák álláspontokkal, beleértve a biztonságpolitika kérdéskörét is.[434] Általában az Európa-politikával kapcsolatban a két párt leszögezte, hogy az egyes tagállamok súlya és befolyása lényegében aktív szolidaritásuktól és integrációkészségüktől függ, és ez a CFSP terü-

[434] Koalitionsübereinkommen zwischen der Sozialdemokratischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei, Wien, am 11. März 1996, Bundeskanzleramt, Bundespressedienst

letére is vonatkozik. A koalíciós megállapodás legérdekesebb része mégsem a kormányközi konferenciára vonatkozik. Az SPÖ és az ÖVP megállapodás ugyanis úgy határozott, hogy

> Az EU kormányközi konferenciájának alakulása és az európai biztonságpolitika fejleményeinek fényében a szövetségi kormány minden továbbvezető biztonságpolitikai opciót, beleértve Ausztria teljes WEU-tagságának kérdését, átfogó vizsgálatnak vet alá, és erről a szövetségi kancellár, a külügyminiszter és a védelmi miniszter egyhangú javaslata alapján tájékoztatást ad a parlamentnek, még azelőtt, hogy Ausztria átvenné az EU-elnökséget, de legkésőbb 1998 első negyedévében. E jelentés következtetéseinek megfelelően a szövetségi kormány a szükséges intézkedésekre vonatkozó javaslatokat fog előterjeszteni.

Miután az SPÖ az 1995-ben kiéleződő biztonságpolitikai vita folyamán azt az álláspontot képviselte, hogy nincs szükség a semlegesség felülvizsgálatára, ez a döntés meglepően hat. Úgy tűnik, a szociáldemokratáknak drágán kellett megvásárolniuk a nagykoalíciót, amelynek – legalábbis számukra – nem volt alternatívája. A koalíción belüli, a kilencvenes években egyre romló hangulatot látva a szemlélőnek az volt a benyomása, hogy a két pártot az FPÖ kirekesztésének célja tartja csak össze. A nyolcvanas évektől ugyanis (amikor a haideri új politika következtében az FPÖ bázisa minden egyes választáson jelentősen nőtt) az FPÖ már a két nagy párt bármelyikével koalícióképes volt. Mivel a parlamentben jelen lévő két kispárt, a zöldek és – a parlamentben 1993 és 1999 között képviselt – Liberális Fórum a legnagyobb SPÖ-vel együtt sem érték el a többséget, az SPÖ pedig következetesen elzárkózott az FPÖ-vel való kormányalakítás elől, a nagykoalíción kívül egyedül egy ÖVP-FPÖ kettős lehetett volna kormányképes. Így öltötte a nagykoalíció egyre inkább egy kényszerházasság képét.

Az SPÖ-t azután, hogy beleegyezett az „opciós jelentés” (Optionenbericht) néven elhíresült dokumentum összeállításába, egyedül az védte, hogy a jelentésnek a három (két néppárti, egy szociáldemokrata) kormánytag egyetértésén kellett alapulnia. Az opciós jelentés kilátásba helyezésével ugyanakkor elismerte, hogy – az európai biztonságpolitikai intézményrendszer dinamikus fejlődésének és a kormányközi konferencián várható döntéseknek következtében – még a PfP-tagság és a WEU-ban betöltött megfigyelői státusz elnyerése után is további lépésekre van szükség. Aligha lehetett ugyanis egy – kétéves gondolkodási folyamat végén születő – jelentés végkövetkeztetése az, hogy minden maradhat a régiben, hiszen előre látható volt, hogy egy belső vitát generál majd, amelynek dinamikája meg fogja nehezíteni a konzervatív álláspontok fenntartását, és – a „progresszívekkel” szemben – retrográd színben tünteti fel a status quo védőit.[435] Éppen ez a várható dinamika jelentette a legnagyobb veszélyt az SPÖ szempontjából, hiába húzta meg a koalíciós megállapodás szövege a felső határt a

[435] Ezt fogalmazta meg Vranitzky kancellár is 1996 decemberében, egy, a semlegességgel kapcsolatos heves vitákkal jellemezhető félév végén: „Manapság modernnek számít belépni a NATO-ba, és őskövületnek számít, aki ezt nem teszi.” Vranitzky: Kein Wettbewerb zwischen der Nato und der OSZE, *Die Presse* 1996. december 4.

WEU-tagságnál, amelynek ráadásul nem is volt sok értelme. Igaz ugyan, hogy a WEU a maastrichti szerződés után megkülönböztetés és feltételek nélkül ajánlotta fel a teljes tagságot a nem WEU-tag uniós tagállamoknak, ám aligha lett volna lehetséges, hogy a brüsszeli szerződésben foglalt, ám hallgatólagosan a NATO-ra delegált kollektív védelmi kötelezettséget és garanciát a NATO (különösen az Egyesült Államok) „ingyen" kiterjeszti a jelentkező uniós tagállamokra.[436] Azaz a WEU-tagság szinte automatikusan NATO-tagsággal lett volna egyenlő. Az is lehet persze, hogy a WEU emlegetése a már többször tetten ért második nyelv használatának újabb példája, amelynek célja az SPÖ részéről a látszat fenntartása volt azzal, hogy a koalíciós megállapodása szövege elkerülte a NATO opciójának említését és a semlegesség esetleges feladásának bevallását. Ennek megfelelően a bekezdés végén említett „szükséges intézkedésekre vonatkozó javaslatok" akár a semlegességről szóló 1955-ös alkotmányos törvény visszavonására irányuló törvényjavaslat is lehetett. Az sem kizárható persze, hogy az SPÖ komolyan fontolgatta azt a lehetőséget, hogy a két éves gondolkodási idő végén valóban ott tart majd az európai „biztonsági szerkezet", hogy a WEU- és NATO-csatlakozás előnyei túlmutatnak majd a semlegesség feladásából származó hátrányokon.

Heinrich Schneider hívja fel a figyelmet arra, hogy az itt elindított folyamat nagyon hasonlít az EK-nak címzett csatlakozási kérelemhez vezető úthoz.[437] Abban az esetben az európai integrációt vizsgáló munkacsoport 1987-88-as ténykedésének eredményeként kiadott jelentés volt az, amely ugyan explicite nem foglalt állást az EK-csatlakozás mellett, következtetései alapján nyilvánvalóvá tette preferenciáit. A folyamat a technikai részletek mellett abban is hasonlított az opciós jelentés esetére, hogy akkor is a Néppárt lépett fel kezdeményezőként, és „húzta maga után" a vonakodó koalíciós társat. Így az ÖVP a siker – az integrációs folyamat megismétlésének – reményében kezdhette meg az opciós jelentés tárgyalását. Az opciókról folyó vitában elfoglalt álláspontjának offenzív képviselete tulajdonképpen ezt az önbizalmat tükrözte, és egyszerre irányult a koalíciós társ és a közvélemény meggyőzésére.

A kancellár a kormányprogramot ismertetve a parlamentben hangsúlyozta, hogy az EU-n belül is az átfogó biztonságfogalom értelmében munkálkodik majd a kormány.[438] Ebbe nemcsak az EU-nak és a WEU-nak a válságkezelés, a békefenntartó és humanitárius műveletek területén kialakítandó szorosabb együttműködése tartozik majd bele, de pl. az Unió keleti

---

[436] Az Egyesült Államok ezzel kapcsolatos fenntartásait már 1991-ben kifejtette, amikor először merült fel a WEU alárendelése a kialakítandó Európai Unióval szemben. Az Egyesült Államok arra figyelmeztette a Közösséget, hogy a nem NATO-tag EK-tagállamok a WEU révén tulajdonképpen beleszólást kapnának az Északatlanti Tanács munkájába, sőt, közvetett biztonsági garanciákat is elnyernének. L. Erich Hochleitner, Die Europäische Union auf dem Weg zur Sicherheits- und Verteidigungsunion, In. Hochleitner i.m. 163-5

[437] Schneider i.m. 339

[438] Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky, Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat, Wien, am 13. März 1996, Bundeskanzleramt, Bundespressedienst

bővítésének előkészítése is, amely Vranitzky szerint talán a legjobb befektetés Ausztria biztonsága szempontjából. Az Unión belül ez olyan kül- és biztonságpolitikát kell kialakítani, amely valóban „közös", és nemcsak néhány tagállam érdekeit tükrözi. Egy ilyen közös politika megteremtéséhez azonban hosszú út vezet, és a kancellár úgy vélte, hogy nem lenne okos egy olyan kicsi és exponált helyzetben lévő ország, mint Ausztria részéről, ha már most feladná biztonságpolitikai mozgásterének egy részét, és egyetlen intézményi opció mellett kötelezné el magát.

5.2.2. Vita az osztrák biztonságpolitika lehetőségeiről

Az opciós jelentésnek a koalíciós megállapodásban foglalt ígérete intenzív biztonságpolitikai vita megindulásához vezetett, amely egészen a jelentés határidejéig, 1998 első negyedévének végéig nem veszített lendületéből. Bizonyos külső és belső tényezőknek köszönhetően ez a diskurzus időnként még élénkebbre váltott, így pl. az 1996 októberére kiírt első közvetlen európai parlamenti választásokat megelőző kampány során. Bár a vita a 1998 tavaszán egy bizonyos mértékig csillapodott, az 1999-es választási év (három tartományi, egy európai parlamenti és egy parlamenti választás sorozata) folyamán újra középpontba kerültek a biztonságpolitikai kérdések.

Az első jelentős lökést a WEU 1996. májusi birminghami miniszteri ülése adta; ezen nem sikerült előrelépést elérni a megfigyelő államok jogosítványainak bővítésében. Ez azt jelentette, hogy bár Ausztria az EU keretében részt vehet valamely petersbergi művelet kezdeményezésében, tervezésében és végrehajtásában azonban nem; ilyen szempontból hátrányosabb helyzetben van, mint a nem EU-tag európai NATO-tagállamok. Ez megerősítette a néppárti külügyminisztert abban, hogy mindenképpen ajánlatos teljes jogú tagságot szerezni a WEU-ban.[439] A honvédelmi tanács 1996. július elején tartott ülésén Fasslabend védelmi miniszter a NATO júniusi berlini értekezletén hozott határozatokra utalva kijelentette, hogy egy új biztonsági struktúra van kialakulóban, amelynek keretében a NATO, az EU és a WEU még inkább közeledik egymáshoz, és az EBESZ-szel és az ENSZ-szel együttműködve alakítják Európa új biztonságpolitikai koncepcióját. A NATO, amely eddig az Egyesült Államok által dominált katona szövetség volt, a miniszter szerint most egy „stabilitási szervezetté" és egy igazi transzatlanti partnerséggé válik. Ezzel párhuzamosan a WEU jelentősége is nő. Fasslabend szerint a NATO és a WEU átalakulásának folyamatában Ausztriának aktívan részt

[439] L. pl. Rede des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten, Vizekanzler Dr. Wolfgang Schüssel, vor dem Europäischen Forum Alpbach 1996 „Argumente für eine dynamische Integration", Alpbach, am 28. August 1996, *Österreichische Außenpolitische Dokumentation* 1996/5 (1996. november), 33-4

kell vennie, és ennek érdekében időben meg kell hoznia a megfelelő döntéseket. Az opciós jelentés határidejét a miniszter már nemcsak a kormányközi konferenciával és az osztrák elnökséggel hozta összefüggésbe, de úgy vélte, hogy az még éppen a NATO-bővítésével kapcsolatos döntés előtt fog megszületni. A szomszédos kelet-közép-európai államok belépése lényegében nem változtat Ausztria biztonsági helyzetén, mivel a Balkán és Kelet-Közép-Európa is instabil marad. A NATO pozitívan viszonyul az esetleges osztrák tagsághoz, de nem sürgeti Ausztriát. Fasslabend szerint az integráció előrehaladtával az osztrák semlegesség lassan hatástalanná és feleslegessé válik, ugyanakkor tekintettel kell lenni arra, hogy a társadalom számára jelentős értéket képvisel.[440]

Úgy tűnt, hogy ebben az időszakban az SPÖ álláspontjában is történt valamiféle elmozdulás, miután több szociáldemokrata politikus nyilatkozataiból is a párton beüli a NATO-val kapcsolatos gondolkodási folyamat megindulására lehetett következtetni. 1996 júniusában Hannes Swoboda, a szociáldemokraták listavezető jelöltje az európai parlamenti választásokon kölcsönös segítségnyújtási kötelezettséget javasolt az uniós tagállamok között, amennyiben valamelyiküket támadás érné. Ugyanakkor úgy vélte, hogy Ausztriának semlegesnek kell maradnia – Swoboda ezt „adaptált semlegességnek” nevezte –, és egy „offenzív és rugalmas” semlegesség-felfogást sürgetett. Önkritikus és európai szempontú megközelítésére jellemző, hogy elutasította a semlegességből sokak számára eredő potyautas-mentalitást, a problémáktól való elzárkózást.[441] Szavai alapján úgy tűnik, hogy az államoknak az Unión belüli összefogását olyan új minőségű, nagyfokú szolidaritást feltételező kapcsolatnak tekintette, amely kifelé nem vonná kétségbe valamely tagállam semlegességét, még egy, az Unión belül érvényes kollektív védelmi garancia esetén sem, és nem öltené katonai szövetség jellegét. Arra is figyelmeztetett, hogy el kell gondolkodni az európai „békepolitika” katonai biztosításáról, és Ausztriának erősítenie kell a békefenntartó műveletekben való részvételi képességét a NATO keretében is.[442] Augusztusban Swoboda úgy nyilatkozott, hogy egy NATO-belépés esetén népszavazást kellene tartani a semlegességről, de hozzátette, hogy elég kb. öt év múlva egy ilyen semlegesség-vitát elkezdeni, előbb egy európai biztonsági rendszert kell kialakítani, amelyben a segítségnyújtás és a szolidaritás akkor nem kötelező, ha az EU a területén kívül kezd műveletet. Elismerte ugyanakkor, hogy a segítségnyújtási kötelezettség valahol a semlegesség határán van.[443]

---

[440] Landesverteidigungsausschuß berät neue Sicherheitsstruktur in Europa, *ÖMZ* 1996/5, 565-6
[441] L. Swoboda ist für Beistandspflicht in der EU, *Die Presse* 1996. június 13. és Swoboda gegen Bündnisse, *Die Presse* 1996. június 14.
[442] Swobodas Nato-Visionen, *Die Presse* 1996. június 12.
[443] L. *Die Presse* 1996. augusztus 9.

A párt elnöke, Vranitzky kancellár is – úgy tűnt – új hangot ütött meg a NATO kérdésében, amikor a salzburgi közép-európai fórumon kijelentette, hogy a NATO-csatlakozás kérdése különös aktualitást kapott a szomszéd országok csatlakozási ambícióinak fényében.[444] Az SPÖ számára a legnagyobb meglepetést azonban Josef Cap okozta. A párt parlamenti képviselője (a parlament külügyi bizottságának alelnöke) július közepén úgy nyilatkozott, hogy az SPÖ-nek radikálisan át kellene gondolnia álláspontját a biztonságpolitika vonatkozásában. Cap szerint célszerűbb az új, átfogó biztonsági rendszerről elgondolkodni a semlegességről folytatott állandó vita helyett. A NATO-ban egy olyan átalakulás zajlik (nem utolsósorban az egykori VSz-államok csatlakozási törekvései miatt), amelynek következtében megváltozott a helyzet Ausztria számára. Érdemes lenne előítéletek és tabuk nélkül megfontolni azt, hogy nem lenne-e célszerű belépni a WEU-ba és esetleg a NATO-hoz is csatlakozni. Mivel a WEU és a NATO most definiálják újra szerepüket, Ausztriának gyorsan kellene döntenie.[445] Vranitzky kancellár elutasította Cap javaslatait, amelyeket az SPÖ vonalával ellentétesnek nyilvánított. A kancellár kijelentette, hogy nem kell hanyatt-homlok belerohanni valamibe, amikor még nem látszik, hogy akár 5-8 év múlva hogy néz majd ki a helyzet. Heinz Fischer, a parlament szociáldemokrata elnöke is magánvéleménynek nyilvánította Cap szavait. Fischer szerint tabuk nélküli, széles vitát kell folytatni a biztonságpolitikáról, de ez a vita nem lehet egyirányú utca, amelynek mindenképpen a WEU- vagy NATO-tagsághoz kell vezetnie.[446]

A Die Presse felkérésére 1996. július végén Willibald Pahr egykori külügyminiszter, a kancellári hivatal alkotmányjogi részlegének vezetője és Franz Cede, a külügyminisztérium nemzetközi jogi osztályának vezetője elemezték az EU-tagság és a semlegesség viszonyát. Pahr és Cede szerint az Európai Unió tagjai egy olyan értékközösséggé és biztonsági közösséggé kovácsolódtak össze, amelyet nem lehet kielégítően leírni az államközi kapcsolatok szokványos kategóriáival. Amennyiben az Unió – a maastrichti szerződésben foglaltaknak megfelelően – biztonsági közösségből védelmi közösséggé fejlődik tovább, a semlegességnek a hagyományos értelemben nem lesz benne helye. Egy ekkora „integrációs sűrűségű” szupranacionális közösség esetén bármelyik tagja elleni támadás vagy azzal való fenyegetés az Unió egésze elleni támadással vagy fenyegetéssel egyenlő, így egy ilyen közösség esetén de facto összeolvad az egyéni és a kollektív önvédelmi jog. Mivel a nemzetközi jogban a semleges ország önvédelmi joga is vitathatatlan, az Unió egyik tagállama elleni támadás esetén nem

---

[444] Nato-Frage: Vranitzky setzt Akzente neu, *Die Presse* 1996. július 9.

[445] Stimmung pro Nato in der SP wächst, *Die Presse* 1996. július 15.; Diskussion über die österreichische Sicherheitspolitik, *ÖMZ* 1996/5, 567-8

[446] Uo. 568; Fischer für Diskussion ohne Tabus. „Aber keine Einbahn zur Nato”, *Die Presse* 1996. július 17.

lenne felróható a semleges államnak a semlegessége megsértése, ha a többiekkel együtt az adott tagállam segítségére sietne. Olyan konfliktushelyzetben ugyanakkor, amikor nem kell aktivizálni ezt a biztonsági rendszert, a semleges státusznak van létjogosultsága, így Cede és Pahr nem javasolják a semlegességi alkotmányos törvény visszavonását. A szerzők egyébként a cikkben hozott azon példával keltették a legnagyobb feltűnést, hogy a semlegességi törvény 1. cikke (2) bekezdésével összeegyeztethetőnek tartották egy közösségi védelmi struktúra létrehozását és a közösségi katonai támaszpontok kialakítását Ausztriában.[447]

Az október 13-ra kiírt európai parlamenti választások közeledtével a Néppárt, vagy legalábbis Wolfgang Schüssel – tekintettel a semlegesség-párti közvéleményre – visszavett a lendületből, és igyekezett tompítani a NATO-val kapcsolatos álláspontjának élét. A néppárti érvelésben hangsúlyossá vált a NATO átalakulása és bővülése, katonaiszövetség-jellegének háttérbeszorulása és a semlegesség azonnali, felelőtlen feladásának elutasítása. Úgy tűnt, az „új NATO" leírásában a Néppárt az SPÖ-től kölcsönzött kifejezéseket használja, amennyiben azt a kialakuló európai békerenddel, biztonsági rendszerrel hozza összefüggésbe. Az Európai Unió, a WEU és a NATO közötti kapcsolatok felvillantásával pedig az európai integráció révén legitimizálta a NATO-hoz való közeledést. Augusztus végén a Die Presse már arról adott hírt, hogy a külügyminiszter biztonságpolitikai fordulatot hajtott végre, és arról beszélt, hogy részéről szóba se jöhet a semlegesség feladása, és nem aktuális a NATO-csatlakozás kérdése. Előbb látni kell, hogy hogyan fejlődik tovább a NATO – a csatlakozásról csak akkor lehet majd vitatkozni.[448] Schüssel elutasította a fordulat vádját; a javaslat, hogy ki kell várni a következő 12 hónapot a NATO fejlődésében, nem jelenti korábbi álláspontjának „felpuhulását". A következő év közepéig a NATO egy sor döntést fog meghozni, amelynek eredményeként egy béketeremtő és új tagállamok számára nyitott közösséggé fog fejlődni.[449] A külügyminiszter szeptemberben az 1995-ös külpolitikai jelentés vitájakor azt mondta a parlamentnek, hogy senki sem gondol a semlegesség eltörlésére, és a WEU-ra és a NATO-ra vonatkozó kérdéseket egyelőre nem lehet megválaszolni. A CFSP vonatkozásában arra figyelmeztette a képviselőket, hogy aki békét akar, annak a közös kül- és biztonságpolitika mellett és a biztonság katonai komponensének kiépítése mellett is állást kell foglalnia, mivel a szolidáris Európában senki sem örül majd a potyautasoknak. Schüssel szerint az EU megbízói szerepet fog játszani a válságkezelésre irányuló politikákban, és a végrehajtást a WEU-ra bízza majd. Más

[447] Völkerrechtler: Neutralität kann auch in der WEU bestehen bleiben és De-facto-Ende für Österreichs Neutralität, *Die Presse* 1996. július 27.
[448] Schüssel für Neutralität és Volkspartei geht auf Distanz zur Nato. Regierungs-Plädoyers für Neutralität, *Die Presse* 1996. augusztus 28.
[449] Sicherheit im Alleingang – Sicherheit im Verbund, *ÖMZ* 1996/6, 685

területeken a WEU a NATO-val működik majd együtt egyre intenzívebben. Ennek eredményeként a három nagy szervezet egyre közelebb kerül egymáshoz. A biztonságpolitikáról folytatott vita végét nyitva kell hagyni, nem szabad meggondolatlanul előretörni, és bejelenteni valamit, ami még nem érett meg – és a másik oldalról pedig esetleg kizárni valamit, amit talán nem is lehet kizárni.[450]

5.2. táblázat: Közvélemény-kutatási eredmények a semlegesség támogatottságáról (%)

	1995. február	1996. július	1998. szeptember
A semlegesség megtartása	80	63	59
Már nem ésszerű	16	19	21
Nem tudja	4	14	20

Forrás: IMAS/ ÖMZ 1995/3, Die Presse 1996. július 17., 1998. szeptember 3.

A néppárti védelmi minisztérium más módszerekhez folyamodott, és egy brosúrát küldött ki kb. hárommillió osztrák háztartásba, hogy terjessze a biztonságpolitikával kapcsolatos információkat. Bár a szórólap nem tartalmazott kifejezett utalást a NATO-csatlakozásra, az előlapon állítólag egy, a fejét homokba dugó strucc volt látható, az „Ez a biztonság?” felirat kíséretében. A brosúra arra figyelmeztetett, hogy az utóbbi hónapok vitáiban a pártérdekek gyakran Ausztria biztonsága elé kerültek, és hogy Ausztria jelenleg csak magára számíthat a bajban. Az utolsó előtti oldalon a „Jobb egyedül, mint együtt?” kérdésre adott válasz szerint pedig „a szolidaritás megkönnyíti a dolgokat, és hosszabb távon olcsóbbnak is bizonyulhat.”[451] Az október 13-án tartott európai parlamenti választások az SPÖ-t is arra indították, hogy bevesse a semlegességi fegyvert; a Vranitzky kancellár és Hannes Swoboda aláírásával a Die Pressében a választás előestéjén megjelentetett hirdetésben a párt arra figyelmeztetett, hogy „egyesek Ausztriát egy katonai paktumba akarják kényszeríteni”, és határozottan kiállt a semlegesség mellett.

Úgy tűnt, hogy ősszel, a kampány utáni nyugodtabb időszak hatására az SPÖ is elmozdul röghöz kötött biztonságpolitikai álláspontjának fellazítása irányában. Vranitzky kancellár 1996. november 29-én bemutatta az SPÖ biztonságpolitikai állásfoglalását tartalmazó iratot, amely egy átfogó biztonságértelmezés mellett állt ki, és egy olyan jövőbeni európai biztonsági rendszert kívánt, amely nem valamilyen katonai szövetség formájában jelentkezik, rugalmas struktúrákkal rendelkezik, és ennek megfelelően lehetővé teszi az egyes államoknak különböző biztonsági stratégiák követését. Ausztriának ezért nem kell biztonsági garanciákat adnia vagy kérnie. Az az állapot, hogy az ország nem tartozik katonai paktumokhoz, olyan

[450] Erklärung des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten, Vizekanzler Dr. Wolfgang Schüssel, vor dem Nationalrat zum Außenpolitischen Bericht, Wien, am 20. September 1996, *Österreichische Außenpolitische Dokumentation* 1996/5 (1996. november), 16 és 46-7

[451] „Sicherheitspolitik mit dem Kopf im Sand”, *Die Presse* 1996. szeptember 23.

előnyökkel jár, amelyeket ki kell használni. Ausztriának semmi oka, hogy belépjen egy katona szövetsége, és ennek érdekében feláldozza semlegességét; így az SPÖ elutasítja a WEU-tagságot is. Az osztrák biztonságpolitika felülvizsgálatát a dokumentum akkor tartja szükségesnek, ha az európai biztonsági rendszer kialakítása egy magasabb fejlődési stádiumba jut, és nem áll fenn újabb tömbök kialakulásának veszélye Európában, megváltozik a fennálló katonai szövetségek természete. (Az SPÖ addig is a konfliktusok megelőzésére, azok békés megoldására és a válságkezelésre szolgáló struktúrák továbbfejlesztése, a leszerelésre és a biztonsági kockázatok elemzésére kívánt hangsúlyt fektetni.) Az SPÖ állásfoglalását mindazonáltal úgy is lehetett értelmezni, hogy a következő évek eseményeinek (pl. egy új NATO kialakulásának) fényében hajlandó lenne nyitni a Néppárt véleménye felé.[452]

Solana NATO-főtitkár látogatása 1997. január 16-án újabb lendületet adott a biztonságpolitikai vitának. A főtitkár bécsi tartózkodásának fő célja a NATO és Ausztria közötti ún. SOFA-egyezmény (a külföldi csapatoknak a vendéglátó országban való jogállását szabályozó okmány) aláírása volt, amely megnyitotta az utat az ausztriai PfP-gyakorlatok rendezése előtt. A látogatás kapcsán Vranitzky kancellár rámutatott, hogy az osztrák biztonsági igényeknek megfelel az a tendencia, amely a jövőbeni európai biztonságpolitikát az összes intézmény együttműködésére alapozza. A kancellár szerint a NATO-val kialakított gyümölcsöző kapcsolat azt is megmutatta, hogy felesleges a semlegesség megőrzéséről vitatkozni, hiszen Ausztria semleges államként is képes jól együttműködni a szervezettel. Vranitzky méltatta az új NATO mint nagy „békeszervezet" kialakítására irányuló erőfeszítéseket; sajnálattal nyugtázta azonban, hogy ebből még nem látható semmi, a NATO továbbra is katonai szövetségnek tűnik, így Ausztria számára nem szükséges a belépés.[453] Wolfgang Schüssel hangsúlyozta, hogy az európai biztonság szempontjából rendkívül fontos, hogy a NATO új tagállamokat készül felvenni Közép- és Kelet-Európából, valamint stratégiai partnerséget készít elő Oroszországgal és Ukrajnával. Ha megvalósulnak ezek a tervek, akkor Schüssel szerint azok „egy új európai békerend" elemeit alkotják majd.[454]

Kormányátalakításra került sor január végén, mivel Vranitzky kancellár lemondott. Utódául az SPÖ pártelnöksége Viktor Klima addigi pénzügyminisztert jelölte, aki a parlamentben tartott, programját bemutató beszédében a biztonságról folytatott konstruktív európai

[452] SPÖ lehnt WEU- und Nato-Beitritt ab, *Die Presse* 1996. november 30.; Heinrich Schneider, Der Sicherheitspolitische „Optionenbericht" der österreichischen Bundesregierung: Ein Dokument, das es nicht gibt – und ein Lehrstück politischen Scheiterns, In: Erich Reiter (Hrsg.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999*, Hamburg–Berlin–Bonn 1999, 467-8

[453] NATO-Generalsekretär zu Besuch in Österreich, *ÖMZ* 1997/2, 180

[454] Einführungsworte des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten zum Vortrag des Generalsekretärs der NATO, Wien, am 16. Jänner 1997, *Österreichische Außenpolitische Dokumentation* 1997/1 (1997. február), 32

párbeszéd és szolidaritás mellett állt ki. Szinte szó szerint ismételve Vranitzky kancellár 1996. márciusi beszédét kijelentette, hogy nem lenne tanácsos a CFSP és az európai biztonsági struktúra fejlődésének jelen állásában egyetlen intézményi opció mellett elköteleződni, és így feladni a biztonságpolitikai mozgásteret egy ilyen fontos kérdésben. Klima hangsúlyozta, hogy az osztrák kül- és biztonságpolitikát hagyományosan széles társadalmi konszenzus jellemezte, és az új kormány is ennek megfelelően fog munkálkodni.[455]

Schüssel külügyminiszter egy bonni fórumon az európai biztonság- és védelempolitikáról tartott előadásában kifejtette, hogy az EU, a WEU és a NATO egymást nem átfedő tagságai a döntéshozatali folyamatban egyenetlenségekhez vezettek. Amennyiben a WEU az Európai Unió kérésére, a NATO eszközeinek felhasználásával indít műveletet, akkor Norvégia és Törökország akkor is teljes mértékben részt vehetnek a teljes döntési folyamatban, ha nem biztosítanak csapatokat az adott művelethez, míg a semleges megfigyelők akkor is ki vannak zárva a művelet előkészítéséből és tervezéséből, ha az arra vonatkozó politikai döntésben részt vettek, és katonákat is felajánlottak hozzá. Ennek alapján szemlélve a dolgokat Schüssel szerint az EU és a WEU integrálására irányuló tervek túlságosan ambiciózusak az 1996-97-es kormányközi konferencia számára.[456]

Az Ausztriában zajló vita leegyszerűsödésére jellemző, hogy a biztonságpolitikai opciók kérdése hamar a „semlegesség vagy NATO?” kérdésre redukálódott. Ez volt a címe annak a pódiumvitának is, amelyen négy parlamenti párt képviselője vitatkozott az osztrák biztonságpolitika jövőjéről. Az SPÖ külpolitikai szóvivője, Peter Schieder óvott attól, hogy Ausztria úgy mondjon le a semlegességéről, hogy nem tudja, mire cseréli fel azt. Schieder szerint az SPÖ vágya egy szerződésen alapuló európai biztonsági rendszer. Ursula Stenzel, aki az európai parlamenti választásokon az ÖVP listavezetőjeként (országos választáson 30 éve az első) győzelemhez segítette hozzá pártját, kijelentette, hogy a semlegesség a hidegháború végével elveszítette értelmét, és Ausztria eljátssza hitelét az EU-ban, ha nem vesz részt teljes mértékben az európai biztonsági és védelmi struktúrákban. Ausztria nem lehet úgy EU-tag, hogy „csak a gazdasági mazsolákat szedi ki” magának a sütiből. Stenzel határozottan a NATO-csatlakozás mellett állt ki. Az egykori szabadságpárti védelmi miniszter, Friedhelm Frischenschlager a Liberális Fórum képviseletében a WEU-ba történő belépést szorgalmaz-

455 Bundeskanzler Mag. Viktor Klima, Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat, Wien, am 29. Jänner 1997, Bundeskanzleramt, Bundespressedienst

456 Vortrag des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten, Vizekanzler Dr. Wolfgang Schüssel: „Die Perspektive einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus der Sicht Österreichs”, Bonn, am 17. Februar 1997, *Österreichische Außenpolitische Dokumentation* 1997/2 (1997. április), 7-18, kül. 16-7

ta.[457] A liberálisok a kilencvenes évek vitáiban érdekes módon egyszer sem léptek túl ezen a követelésen a NATO-tagság irányába, bár aligha lehetettek illúzióik a kizárólagos WEU-csatlakozás megvalósíthatósága kapcsán. Igaz, az 1993-ban alakult Liberális Fórum már pártprogramjában is a Nyugat-európai Uniót, az Európai Unió biztonságpolitikai eszközét látta a leendő közös európai biztonsági struktúra alapjának, és úgy vélte, hogy az abban való aktív részvétel jobban szolgálja a béke megteremtésnek célját, mint az Ausztria által addig követett biztonságpolitikai koncepció, az örökös és fegyveres semlegesség.[458] A liberálisok biztonságpolitikai elképzeléseiben jól tetten érhető az Európa-centrikusság, amennyiben a NATO-t az uniós biztonságpolitikai erőfeszítések alternatívájaként és nem kiegészítőjeként értékelték.[459] Frischenschlager 1998 januárjában úgy foglalta össze a liberálisok számára elfogadható opciós jelentést, hogy az négy tényezőt tartalmaz: az örökös semlegességről való lemondást, a WEU-belépést, az uniós katonai struktúrák megerősítését, valamint a Bundesheernek a WEU-tagságra szabott reformját. Frischenschlager arra figyelmeztetett, hogy a WEU-nak kell kézbe vennie az európai válságkezelés kérdését, hogy az ne függjön továbbra is az Egyesült Államok vagy Törökország vétójától.[460] A zöldek szövetségi szóvivője (a zöld szlengben ez pártelnököt jelent), Christoph Chorherr a semlegességet életképes modellnek nevezte, és felhívta a figyelmet a NATO-belépés magas költségeire. Chorherr szerint a nemzeti haderőket nemzetköziesíteni kellene az ENSZ keretében. Mint már a pártelnök szavai mutatják, a zöldek egyesítették az osztrák baloldal leginkább pacifista és antimilitarista részeit.

Az 1996-os európai parlamenti választásokra készült programjukban a zöldek arra figyelmeztettek, hogy az európai biztonság az EU-ban a katonai hatalomra, az elavult szövetségi rendszerekre és a nemzeti keretekben folytatott fegyverkezésre szorítkozik, és az 1996-os kormányközi konferencia arra irányul, hogy az EU-t egy katonai paktummá építse ki, a WEU-t pedig a NATO európai pillérévé tegye. Ezzel a korlátozott biztonságpolitikával az EU nem ér fel ahhoz a feladathoz, hogy túllépjen az „agresszív struktúrákon", és egy európai békerendet teremtsen. A zöldek azt javasolták, hogy a VSz megszűnésére tekintettel oszlassák fel a NATO-t és a WEU-t, és az ENSZ, az EBESZ és az EU bevonásával alakítsanak ki egy integrált, kooperatív biztonsági rendszert egész Európa számára Oroszország bevonásával. A rendszert el kell látni civil és preventív konfliktuskezelési eszközökkel és eljárásokkal. A külön európai haderő (vagy az európai haderők fölötti szupranacionális irányítást) a zöldek elutasí-

[457] Nur Grüne halten bedingungslos an Neutralität fest, *Die Presse* 1997. február 26.
[458] Liberales Forum, Das Programm – die Freiheit des Menschen und seine Verantwortung für die Gesellschaft, 6-7. November 1993
[459] L. pl. a pártelnök Heide Schmidt véleményét: „Keine Überraschung", *Die Presse* 1997. július 16.
[460] Nein zur Nato, ja zur WEU, *Die Presse* 1998. január 31.

tották. A zöldek szerint egy ilyen biztonsági rendszerben a semleges államoknak is nélkülözhetetlen szerepük lenne az aktív békepolitika, a közvetítés és a konfliktusok megelőzése terén. Ehhez jó kiindulópontot jelenthetne a Kreisky-féle semlegességi politika újrafelvétele, és ki kellene egészíteni az EU többi semleges tagjával való szoros együttműködéssel. Az EU-tagok semlegessége azonban nem egyszerűsödhet az uniós katonai paktumból való „opting out"-ra, a katonai akciókban való politikai és pénzügyi részvétellel – ez valóban a biztonságpolitikai potyautazással lenne egyenlő. A semlegességnek az európai biztonsági rendszer konstruktív elemévé kell válnia, Nem jelentheti a nemzetközi szolidaritás megtagadását, hanem a konfliktus-megelőzés és közvetítés keretében vezetne különleges feladatok (és ezzel együtt költségek) vállalásához. A zöldek választási programja ezért arra szólította fel a kormányt, hogy hagyjon fel a semlegességnek a társadalom kifejezett óhaja ellenére való, az alkotmányos előírásokat és a nemzetközi jogi kötelezettségeket figyelmen kívül hagyó kiüresítésével.[461]

Andreas Wabl, a zöldek képviselője a honvédelmi tanácsban ezt úgy fogalmazta meg, hogy a háborúk már az államokon belüli háborúk formáját öltik, és a nemzetközi közösség feladata az, hogy időben észlelje és megakadályozza a konfliktusokat. Ennek a preventív biztonságpolitikának a keretében a kisállamok fontos szerepet játszhatnak közvetítői szerepben, és ehhez az osztrák semlegesség jó kiindulópontot jelentene. Ennek az aktív békepolitikának Európában az EBESZ, globálisan az ENSZ lehetne a fóruma.[462]

Az FPÖ már a kilencvenes évek elején szkeptikusan viszonyult a semlegességhez. 1997 októberében elfogadott új programjában a párt annak a meggyőződésének adott hangot, hogy a semlegesség a hidegháború végével elvesztette funkcióját. A Szabadságpárt szerint Ausztriának biztonsága érdekében egy működőképes és átfogó védelmi rendszerre van szüksége, ezért a párt azt kívánta, hogy az ország a NATO és a WEU teljes jogú tagjaként vegyen részt az európai biztonsági és védelmi rendszer felépítésében. Az FPÖ úgy látta, hogy a NATO egy katonai szövetségből egy, a biztonságot és békét építő szervezetté alakul, ám a jövőben is egyedüli nemzetközi szervezetként képes majd megfelelő biztonsági garanciákat biztosítani tagjainak. Ezért a Szabadságpárt számára a NATO-csatlakozás az osztrák külpolitika elsődleges feladatává vált. Mivel az FPÖ szerint a NATO-val szoros együttműködésben a WEU megerősítése révén egy európai biztonsági rendszer van kiépülőben, a Nyugat-európai Unióhoz való csatlakozást el kell érni. Az ezekben a szervezetekben való részvétel nemcsak

[461] Europa verwandeln. Europapolitisches Manifest der Grünen, Wien, 15. März 1996, 5-6
[462] Andreas Wabl, Gemeinsam sicher. Unter dem Dach der UNO, In: Khol – Ofner – Stirnemann i.m. 253-65

biztonságot és a nemzetközi biztonságpolitikába való beleszólást jelent, de a szövetségen keresztül nyert védelem olcsóbb, mint egy megfelelő osztrák honvédelem kiépítése.[463]

5.2.3. A nemzetközi műveletekben való részvételről szóló törvény és az albániai misszió

Az EBESZ soros elnöke március elején Franz Vranitzkyt jelölte ki az EBESZ albániai rendkívüli megbízottjának, ahol a piramisjátékok csődje miatti kormányellenes zavargások nyomán olyan helyzet alakult ki, amellyel az albán hatóságok egyedül már nem tudtak megbirkózni. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának március végén hozott 1101. sz. (1997) határozata alapján Olaszország mint keretnemzet vezetésével indult nemzetközi művelet, az MPF (többnemzetiségű védelmi erő) főként az élelmiszerszállítmányok és a fő közlekedési útvonalak védelmére. A kb. 7000 főnyi nemzetközi erőben hat nemzet katonái, köztük egy 115 fős osztrák gyalogos egység, amelynek bevetéséről az osztrák kormány április közepén döntött. Az osztrák kontingens a július végén lezárult művelet keretében az EBESZ tiranai főhadiszállását őrizte, illetve védelmet biztosított nemzetközi választási megfigyelőknek a június végén és július elején megrendezett választásokon.[464]

Az albániai művelethez kapcsolódóan az osztrák parlament április 17-én elfogadta az „együttműködés és szolidaritás egységek és egyes személyek külföldre való küldésében” című törvényt,[465] amelynek célja az volt, hogy – a megváltozott biztonságpolitikai helyzetből eredő követelményeknek megfelelően – lehetővé tegye a Bundesheer egységeinek és egyes szakértőknek külföldi műveletekben való bevetését. Az új törvényi szabályozás szükségességét már a kilencvenes évek elején felismerték. Az akkor érvényes jogszabályok nem rendelkeztek az egyes személyek kiküldésének lehetőségéről, és még nem számoltak azzal a lehetőséggel, hogy Ausztria az EBEÉ/EBESZ felkérésére vegyen részt nemzetközi missziókban. Felmerült annak a szükségessége is, hogy (humanitárius és katasztrófavédelmi műveletek esetén) a döntéshozatal tekintetében sürgősségi eljárást kellene alkalmazni.[466] Ennek ellenére nem született megállapodás, így az 1996 márciusában alakult Vranitzky-kormány törvényhozási programjába is belekerült a nemzetközi műveletekre vonatkozó törvény,[467] amelynek tervezete végül 1996. november végén került a parlament elé. Az albán eseményekkel való

[463] Das Programm der Freiheitlichen Partei Österreichs. Beschlossen am 30. Oktober 1997, In: Christoph Kotanko (Hrsg.), *Die Qual der Wahl. Die Programme der Parteien im Vergleich*, Wien: Czernin 1999, 117-9
[464] Österreich beteiligt sich an Albanien-Schutztruppe, *ÖMZ* 1997/4, 444-5 és Österreich beendet Albanien-Einsatz, *ÖMZ* 1997/5, 558
[465] Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG), BGBl. 38/1997
[466] Maria-Theresia Meinhart – Andreas Supka, Das KSE-BVG. Eine politikwissenschaftliche Fallstudie zu einer diffizilen Rechtsmaterie, *ÖMZ* 1999/5, 589
[467] Koalitionsübereinkommen 1996 i.m. 33

kapcsolatot az jelentette, hogy eredetileg úgy tűnt, hogy a művelet az EBESZ égisze alatt indul, amely viszont az osztrák részvételre vonatkozó jogszabályok értelmében nem lehetett nemzetközi művelet kezdeményezője. A bizottsági véleményezés után ezért – annak érdekében, hogy lehetővé tegyék az albániai misszióban való részvételt – felgyorsították a javaslat tárgyalását, amit az ellenzék nehezményezett.[468]

Az alkotmányos törvény lehetővé teszi egységek és egyes személyek részvételét

a) a béke biztosítására irányuló intézkedésekben, beleértve a demokrácia és a jogállamiság támogatását és az emberi jogok védelmét *egy nemzetközi szervezet vagy az EBESZ keretében, vagy az Európai Uniónak a CFSP keretében hozott határozatainak végrehajtására*;
b) humanitárius segítségnyújtásra és katasztrófavédelemre irányuló műveletekben;
c) kutatási és mentési feladatokban;
d) a fenti célokra irányuló gyakorlatokban és kiképzésekben. (1.§ (1) a-d)

A törvény egy külön pontban (1.§ (2)) engedélyezi a katonai honvédelem területére vonatkozó gyakorlatokban és kiképzéseken való részvételt is. Az új rendelkezés értelmében tehát már nem kizárólag az ENSZ felkérésére vehet részt osztrák egység vagy osztrák személyek a béke biztosítására irányuló intézkedésekben, hanem az EBESZ és az EU döntéseinek megfelelően is. Bár a törvény szövegében nem szerepel, a kormány előterjesztésében ezeken túl a NATO békepartnerséget is megemlíti lehetséges keretként.[469] A többi művelet esetén pedig a törvény alapján nem szükséges valamely nemzetközi szervezet által hozott döntés ahhoz, hogy Ausztria döntsön a segítségnyújtásról (pl. egy katasztrófa esetén megkönnyíti a Bundesheer egységeinek kiküldését, hogy elég az érintett ország felkérése a segítségnyújtásra).A törvényben felsorolt műveletek esetén tekintettel kell lenni Ausztria nemzetközi jogi kötelezettségeire, az ENSZ Alapokmányának és a helsinki záróokmány elveire, valamint az EU közös kül- és biztonságpolitikájára. A törvény – az általános, az ország nemzetközi jogi kötelezettségeire való célzáson kívül – nem tartalmazott utalást a semlegességre, amit a zöldek a törvényjavaslat tárgyalásakor kifogásoltak; szerintük a tervezet a semlegesség apránként való eltüntetésének eszköze.[470] A fenti a)-d) pontokban ismertetett feladatok esetén továbbra is csak önkéntes alapon küldhetők ki személyek (nemcsak a sorozott katonák, de a Bundesheer hivatásos és továbbszolgáló tagjai is). Humanitárius és katasztrófavédelmi művelet esetén a törvény lehe-

[468] Meinhart – Supka i.m. 590-1
[469] Luif 1998 i.m. 44
[470] Meinhart – Supka i.m. 590-1

tőséget ad sürgősségi eljárásra; ebben az esetben a kormány saját körében dönthet a bevetésről, és utólag kell a parlament beleegyezését kérnie.

5.2.4. A madridi döntés és a néppárti politika dinamizálódása

Az ÖVP részéről végrehajtott újabb fordulat előzménye az SPÖ-nek a kancellárváltás miatt a biztonságpolitika kérdésében bekövetkező kisebb megtorpanása volt. A Néppárt úgy érezte, hogy az új kancellárral szemben tiszta lappal indulhat, és kísérletet tehet meggyőzésére, mivel úgy tűnt, Klima nem mutat különösebb határozottságot biztonságpolitikai kérdésekben.[471] Az SPÖ azonban zárta sorait, és április 9-i pártgyűlésén határozatban erősítette meg az előző év őszén Franz Vranitzky és Heinz Fischer által vezetett munkacsoport következtetéseit, miszerint Ausztriának belátható időn belül nincs oka arra, hogy belépjen egy katonai paktumba.[472] Az offenzív néppárti vonal felülkerekedését Wolfgang Schüssel a NATO európai legfőbb főparancsnokságán (SHAPE) Monsban 1997. április 24-én tartott előadása vezette be. A heves reakciókat kiváltó beszédben Schüssel az európai biztonsági struktúrát az EU–WEU–NATO háromszöggel írta le, és annak a véleményének adott hangot, hogy egy országnak nem lehet egyenlő és teljes szava az első szervezetben, ha nem tagja a másik kettőnek, és így nem tud részt venni az együttműködés és integráció egyik fontos és dinamikusan fejlődő területén. Schüssel javasolta, hogy a NATO madridi csúcsértekezlete vonja le a három szervezet konvergenciájából eredő következtetéseket, és hívja meg az Európai Unió összes tagját, hogy csatlakozzon a szövetséghez. Schüssel szerint az új NATO által hozott döntések befolyásolják majd Európa sorsát, így közvetlen hatással lesznek majd Ausztria jövőjére is, ezért a külügyminiszter annak a személyes meggyőződésének adott hangot, hogy „csatlakoznunk kell Önökhöz ezek meghozatalában”.[473] Brüsszelben udvariasan elutasították a csatlakozási meghívók ötletét, ám nem titkolták, hogy Ausztria a tagjelöltek listájának elejére kerülne, amennyiben jelezné csatlakozási hajlandóságát.[474] A brüsszeli körökből érkező hűvös és udvarias rendreutasítás csak még jobban kiemelte a külügyminiszter baklövését, amellyel a NATO-t igyekezett felhasználni a koalíciós társ zsarolására.

[471] Március végén például azt nyilatkozta, hogy a semlegesség megváltoztatása és felszámolása esetén is népszavazást kellene tartani; ezzel mintegy azt sugallta, hogy alapjában véve egyik lehetőséget sem ellenzi. L. Neutralitäts-Debatte voll entbrannt: Klima erwägt erstmals „Änderung”, *Die Presse* 1997. március 27.

[472] Rückzieher Klimas: Doch kein großes Bildungsressort. Neuer SP-Chef will Sicherheitsoptionen ernsthaft prüfen, *Die Presse* 1997. április 10.

[473] Vortrag des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten, Vizekanzler Dr. Wolfgang Schüssel: 'Austria and the New NATO', Mons, am 24. April 1997, *Österreichische Außenpolitische Dokumentation* 1997/3 (1997. június), 43-8

[474] Keine Einladung in die Nato, *Die Presse* 1997. április 25.

Bár éppen a Néppárt egyik érve volt az, hogy a belső viták miatt az osztrák biztonságpolitika megbízhatatlannak tűnik a külföld szemében, a külügyminiszter személyes – a kormány pozíciójával egyelőre nem megegyező – véleményének megfogalmazása az opciós jelentés előkészítésének időszakában sokkal rosszabb benyomást kelthetett a partnerek szemében bármilyen belső vitánál, ugyanakkor belpolitikai hatásai is súlyosak voltak. Hannes Swoboda, az SPÖ európai parlamenti frakciójának vezetője felismerte a távolabbra mutató következményeket is, és kijelentette: attól tart, hogy Schüssel kiállása a NATO-tagság mellett lefékezi az SPÖ-n belüli biztonságpolitikai vitát. Swoboda úgy látta, hogy a pártban újra nagy a szolidarizálás azok között, akik a „semlegesség forever" álláspontot vallják. Pedig néhányan már szívesen letértek volna az izolacionista-semleges kurzusról; így ő maga is elismerte, hogy a semlegességet nem látja közép- és hosszútávon tarthatónak.[475]

Az ÖVP hozzáállásának hirtelen megváltozásában, úgy tűnik, a NATO-bővítéssel kapcsolatos, a madridi csúcsra időzített döntés játszotta a legfőbb szerepet. Bár általában az osztrák politikusok úgy érezték, hogy az ország csatlakozása sem Ausztria, sem a NATO számára nem jelentene problémát, Wolfgang Schüssel szerint attól lehetett tartani, hogy – amennyiben Ausztria lemarad az első bővítési körről – egy esetleges második bővítés előtt a NATO hosszabb szünetet tartana.[476] Innentől kezdve az ÖVP érvelésében megjelenik az időtényező, annak szükségessége, hogy lehetőleg még olyan időpontban szülessen meg a NATO-tagságról szóló döntés, hogy az ország bekerülhessen az 1999-re várt bővítési körbe. Az 1999 utáni bővítésekkel kapcsolatos fenntartások mellett még egy fontos érv hangzott el az ausztriai vitában a gyors döntés mellett, igaz, ezt a politikusok csak kezüket szájuk elé téve merték hangoztatni.[477] Az osztrákok attól tartottak, hogy egy második körben már az 1999-ben NATO-taggá vált kelet-közép-európai országok is azok között lennének, akik az osztrák tagságról döntenek. Ez sértette volna az osztrákok önérzetét. Bizonyos hangok szerint ez a tényező már az EU-csatlakozás elfogadásában is fontos szerepet játszott:[478] mivel 1994 tavaszán már több kelet-közép-európai állam is jelezte csatlakozási szándékát az Uniónak, félő volt, hogy abban az időpontban, amikor Ausztria EU-csatlakozása újra aktuálissá válna – amennyiben egy esetleges negatív népszavazás után magához térne az ország, és hajlandó lenne feladni a Hannes Swoboda által izolacionista-semlegesnek nevezett különleges helyzetét –, már az

---

[475] Swoboda drängt SPÖ zu Neutralitätsdebatte, *Die Presse* 1997. április 29.
[476] Nato-Debatte: Schüssel drängt erneut zur Eile, *Die Presse* 1997. május 2.
[477] Írásos nyomát l. Heinz Fischer, Österreichs Sicherheitspolitik im Hinblick auf NATO und WEU, In: Khol – Ofner – Stirnemann i.m. 122-3 [az érv visszautasítása]; Andreas Khol, Österreichs Beitritt zur NATO: für Sicherheit, Solidarität und Mitbestimmung, In: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1997*, Wien: Braumüller 1997, 146 [az érv módosított formája]
[478] Angst vorm zweiten Anschluß, *Die Zeit* 1994. június 10.

új demokráciák is részesei lennének az osztrák kérelmet elbíráló döntésnek. Andreas Khol a NATO-csatlakozásra hangszerelve az érvet arra figyelmeztetett, hogy – tekintettel az EU bővítésének és egy esetleges második NATO-csatlakozási hullámnak a valószínű időbeni egybeesésére – az új NATO-tagállamok olyan követelésekkel állnának elő, amelyekkel kompenzálni igyekeznek az EU-csatlakozás során osztrák részről megfogalmazott feltételeket. Abból a szempontból nem lehet álságosnak nevezni ezt az érvet, hogy az osztrák–cseh viszonyt ekkor már egy ideje mérgezte a Beneš-dekrétumok ügye, valamint a szlovák kapcsolatot is nehezítő atomerőmű-vita (cseh részről a temelíni, szlovák oldalról a mohovcei létesítményekkel kapcsolatos nézeteltérések). Mindkét kérdés komolyan felmerült az érintett országok csatlakozási tárgyalásainak kapcsán, bár Ausztria végül nem támasztott feltételeket velük kapcsolatban.

Az osztrák önérzet védelme mellett egyesek szerint az is Ausztriának az első körben való részvétele mellett szólt, hogy az első bővítés után esetleg hosszabb várakozásra lehetett számítani (l. pl. Schüssel külügyminiszter fenti szavait), vagy mert – amennyiben Ausztria lehetőséget kapott volna önálló, nem csoportos, utólagos csatlakozásra[479] – egyedül kellett volna tárgyalnia csatlakozásának feltételeit.[480] Az érvek egy másik vonulata a NATO-ban a – Szlovákiára és/vagy Szlovéniára nem kiterjedő – bővítés után kialakuló földrajzi folytonosság problémájára irányult. Az egyik következményt Andreas Unterberger fogalmazta meg, aki szerint Magyarország elszigetelt helyzete miatt Ausztria (és a rajta keresztül Magyarország felé nyíló összeköttetés) értéke annyira megnőne a NATO szemében, hogy a szervezetben senki sem feszegetné az osztrák honvédelem rossz állapotát egy osztrák csatlakozási kérelem esetén.[481] A földrajzi folytonosság egy másik szempontból is felmerült, amikor 1997 februárjában Olaszország, Szlovénia és Magyarország képviselői értekezletet tartottak, ám a szorosabb együttműködés kialakítását célul tűző találkozóra nem hívták meg Ausztriát. Osztrák külügyi körök feltételezték, hogy az értekezlet célja Magyarország és Szlovénia NATO-csatlakozásának előkészítése, ezen belül is a NATO-ba belépni nem tudó vagy kívánó Ausztria és Szlovákia kiváltása azáltal, hogy Szlovénián keresztül keresnek közlekedési összeköttetést Magyarországról Észak-Olaszország felé.[482] Egyébként még 1997 folyamán e háromoldalú együttműködés katonai vonatkozásokat is nyert, miután megállapodást kötöttek az olasz–magyar–szlovén többnemzetiségű szárazföldi kötelék (MLF) létrehozásáról.

---

[479] Erre Klima kancellár állítólag ígéretet kapott Chirac francia elnöktől, aki arról biztosított, hogy Ausztriát nem kötik a bővítés körei. L. Kein Fenster, das zur Eile drängt: Nato nur mit Volksabstimmung, *Die Presse* 1997. május 13.
[480] „Beitritt außer Frage", *Die Presse* 1997. május 15.
[481] Nato: Wien lernt und wartet auf die Einladung, *Die Presse* 1997. március 11.
[482] Neue trilaterale Achse in Österreichs Süden, *Die Presse* 1997. február 6.

A NATO július 8-i (a Cseh Köztársaság, Lengyelország és Magyarország felvételére vonatkozó) döntése után, és tekintettel a NATO–Oroszország Chartára, a Néppártban felgyorsult a döntési folyamat. Az ÖVP vezetősége már május végén jelezte, hogy Madrid után a pártelnökség egy külön, zárt értekezleten fogja megvitatni a NATO-csatlakozás kérdését,[483] és felbátorították őket a kancellárnak a NATO-csúcson tett félreérthető és –értelmezhető megnyilatkozásai is. Viktor Klima – az Észak-atlanti Tanács mentén tartott EAPC-csúcstalálkozóra – való elutazása előtt kijelentette, hogy Ausztria aktívan részt vesz az európai biztonsági struktúrák kialakításában, és a NATO-belépéshez alkotmányos többségre és népszavazásra van szükség.[484] Már a puszta tény, hogy a magát a semlegesség mellett beásó SPÖ elnöke a belépés technikai feltételeit latolgatja, komoly reményekre adhatott okot a NATO-csatlakozás híveinek körében. A szociáldemokrata kancellár azt is kilátásba helyezte, hogy pártja – csak hónapokkal azután, hogy a Heinz Fischer vezette biztonságpolitikai munkacsoport 1996. novemberi következtetéseit a párt határozatban erősítette meg – munkacsoportot alakít ki az osztrák kül- és biztonságpolitika lehetőségeinek vizsgálatára. Klima ígéretet tett arra, hogy a munkacsoport előítéletek nélkül vizsgálja majd az opciókat, és a párt az így születő eredményeket képviseli majd a kormányon belül. Washingtonban a kancellár azt a felfedezését osztotta meg az újságírókkal, hogy Ausztriát bármikor szívesen látják a NATO-ban, és amennyiben az ország a csatlakozás mellett dönt, valószínűleg nem kell a „rendes” bővítési körökhöz igazodnia, a NATO „különvonatot” biztosítana neki. Pozitívumként értékelte, hogy a NATO továbbfejlődött, és kijelentette, hogy nyitott az opciós jelentés következtetései iránt.[485] Mindezek a kijelentések azt engedték feltételezni Klimáról, hogy nem ragaszkodik olyan elvi hűséggel a semlegességhez, mint pártja nagy része.

A kancellár álláspontjának homályossága, valamint Klestil elnök NATO-párti kirohanása megerősítette a Néppártot, amelynek elnöksége július 14-én végképp elkötelezte magát a NATO-csatlakozás mellett.[486] Az „ÖVP álláspontja az osztrák biztonságpolitika jövőjéről” címet viselő határozat szerint a semlegesség a kelet–nyugati konfliktus végével elveszítette hátterét és tulajdonképpeni címzettjeit. A dokumentum szerint Ausztria két lehetőség közül választhat: vagy együttműködik partnereivel a NATO keretében, vagy egyedül marad. A Néppárt ennek alapján azt kívánta, hogy Ausztria teljes jogú tagként csatlakozzon az új

---

[483] Ziel Nato in der ÖVP „außer Streit”, *Die Presse* 1997. május 30.
[484] Klima erwartet klare Impulse. SP bildet Sicherheits-Arbeitsgruppe, *Die Presse* 1997. július 8.
[485] Sonderzug für Österreich? *Die Presse* 1997. július 10.; Klima az EAPC-csúcstalálkozón is az új NATO-ról és a kapuk nyitva hagyásának fontosságáról beszélt, l. Statement by Mr. Viktor Klima, Federal Chancellor of the Republic of Austria, Summit Meeting of the Heads of State and Government of Countries participating in the EAPC, Madrid, 1997. július 9.
[486] Klestil: „Es geht in die Nato”. SP und VP klären ihre Positionen, *Die Presse* 1997. július 14., Schneider 1999 i.m. 451-2

NATO-hoz és a WEU-hoz. Az ÖVP szorgalmazta, hogy a NATO-tagságra vonatkozó döntést úgy hozzák meg, hogy az ország még az 1999-es bővítési körben csatlakozhasson a NATO-hoz. Schüssel külügyminiszter azt is hozzátette, hogy a csatlakozáskor biztosítani kell, hogy békeidőben ne állomásoztassanak atomfegyvereket és idegen csapatokat Ausztria területén. Schüssel úgy vélte, hogy a semlegesség feladásáról és a NATO-csatlakozásról csak a kormány és a parlament megfelelő döntésének ismeretében kell népszavazást rendezni.[487] Az ÖVP ezzel megásta az opciós jelentés megvívásához a maga lövészárkát. Bár a kancellár lebegtette a nagyobbik koalíciós párt álláspontját, a Néppárt végzetes hibát követett a NATO-tagság melletti határozott és hangos kiállásával, hiszen ezzel kiváltotta a szociáldemokrata ortodox semlegességpártiak válaszát, illetve azzal, hogy túlértékelte a kancellár befolyását és befolyásolhatóságát a biztonságpolitika kérdésében.

A NATO-csatlakozás költségei

A költségtényező újra figyelmet kapott a vitában 1997 második felében, igaz, most egy másik nézőpontból. Ezúttal nem az ország védelmének katonai szövetségben történő olcsóbb biztosítása, hanem a NATO-csatlakozás költsége került a középpontba. Először Heinz Gärtner és Johann Pucher elemzése jelent meg a várható költségekről az osztrák külügyi intézet publikációinak sorában.[488] (Mind a Kreisky által alapított osztrák külügyi intézet, mind a szerzők a politikai baloldalhoz állnak közel.) A szerzőpáros azzal kezdte kalkulációit, hogy összehasonlította a GDP-arányosan meglehetősen szerény osztrák védelmi költségvetést a NATO-átlaggal, és arra a következtetésre jutott, hogy a költségvetésnek a NATO átlagára való növelése megoldhatatlan és valószínűleg nem is szükséges. Ehelyett a hasonló államok (Dánia és Belgium 1,7 és 1,8%-os) szintjéhez közelítve az osztrák költségvetés 1,6%-osra emelése is a jelenlegi kiadások megduplázását jelentené. Gärtner és Pucher figyelembe vették még a NATO költségvetéséhez fizetendő hozzájárulást, a NATO szerveiben Ausztriát képviselő személyekkel kapcsolatos költségeket, a NATO keleti bővítésének költségeit, a katonai szervezet alkalmazkodásával járó kiadásokat, a nemzetközi műveletek költségeit (azzal számolva, hogy amennyiben az „új NATO" a válságkezelő műveletekre kíván koncentrálni, az ilyen műveletek gyakoribbak lesznek), valamint európai expedíciós képességek kiépítésével kapcsolatos kiadásokat. A szerzők végül óvatos becslés szerint a védelmi kiadások 6-7 milliárd schilling (500-580 millió dollár) arányú növekedésével számoltak, ami nem tartalmazza a

---

[487] Für Nato- und WEU-Beitritt; ÖVP-Parteivorstand legt sich einstimmig fest: Für Vollbeitritt Österreichs zur Nato, *Die Presse* 1997. július 15.

[488] Heinz Gärtner – Johann Pucher, *Kostenschätzung einer österreichischen NATO-Mitgliedschaft*, ÖIIP, Oktober 1997

nemzetközi műveletek költségeinek árható növekedésből származó további egymilliárd schillinget. Ez azt jelentené, hogy a védelmi költségvetés az 1996-os 0,85%-ról 1,15%-ra nőne. Tekintettel arra, hogy a NATO valószínűleg nyomást gyakorolna Ausztriára a védelmi kiadásoknak a NATO-átlaghoz való közelítése érdekében, Gärtner és Pucher szerint a kalkulált évi 6-7 milliárdos növekedés kiinduló értéknek volt tekinthető.

A választ a „másik oldalról" Erich Reiter, a védelmi minisztérium hadtudományi irodájának vezetője adta meg.[489] (A hagyományosan „fekete", azaz néppárti védelmi minisztériumban ténykedő Reiter ráadásul az FPÖ – azaz egy, a NATO-tagságot még régebb óta sürgető párt – tagja volt.) Reiter elutasítja a külügyi intézet tanulmányában megjelent számításokat, mivel azok olyan költségeket is tartalmaznak, amelyekkel a Bundesheernek a NATO-n kívül is szembe kellene néznie. Reiter szerint a NATO-tagság költségei három területen jelentkeznének: a NATO költségvetéséhez fizetett osztrák hozzájárulás; a nemzeti képviselet költségei a NATO szerveinél; valamint az osztrák haderőnek a NATO katonai struktúrájába való integrációjával kapcsolatos költségei. Ezzel szemben a tagság közvetlen kiadáscsökkentést hozna pl. a kiképzés és – közép-, illetve hosszútávon – a beszerzések[490] területén, ám ezeket a megtakarításokat nem lehet előre kalkulálni. A Reiter-féle számítás eredményeként egy évi kb. 900 millió schillinget kitevő költségnövekedéshez jutunk, amelyet ugyanakkor a beszerzések területén várható, ezt az összeget valamivel még meg is haladó megtakarítás ellentételez. Amennyiben a beszerzések aránya növekszik a védelmi költségvetésen belül – amire, NATO-belépés ide vagy oda, mindenképpen szükség lenne –, akár a többletköltségek kétszereséhez is eljuthatunk.

5.2.5. Az opciós jelentés

Az opciós jelentés készítésének előterében Peter Kostelka, az SPÖ frakcióvezetője borzolta fel a kedélyeket, amikor 1998. január 22-én a Die Presse beszámolt az előző év decemberében az Egyesült Államokban tett látogatásáról és az ott elhangzott kijelentéseiről. A lap szerint Kostelka kijelentette, hogy Ausztria (pénzügyileg) megengedhetné magának a tagságot, ugyanakkor felhívta az amerikaiak figyelmét arra, hogy a NATO amúgy is megkapja azt Ausztriától, amit csak szeretne (itt különösen a tranzitjogokra célzott). Jelenleg nem is annyira az a kérdés, hogy Ausztria megengedhetné-e magának, hanem hogy egyáltalán meg akarja-e engedni magának a tagságot. Kostelka világossá tette, hogy az SPÖ – ellentétben a Néppárttal

[489] Erich Reiter, Die Kosten eines NATO-Beitrittes Österreichs, *ÖMZ* 1998/3, 275-84

[490] Itt a méretgazdaságosságból eredő árcsökkenést kell figyelembe venni, amennyiben több ország közösen szerezne be fegyverrendszereket.

és az FPÖ-vel – a NATO-csatlakozásra való döntést az 1999. évi választások után kívánja meghozni. Az amerikaiak a maguk részéről pedig érzékeltették, hogy nem vágynak kelletlen NATO-tagokra; Ausztria vegye figyelembe, hogy biztonságát a NATO létének köszönheti, és neki is ki kell vennie a részét a „családi háztartás költségeiből". Ezzel világossá vált, hogy nemcsak a Néppárt „beszél ki" az osztrák belpolitikából, hanem az SPÖ is, és mindkét párt ugyanolyan rugalmatlan módon közelít az opciós jelentés kérdéséhez. Az év elején már meglehetősen sötétnek tűnt a jelentés sorsa.

Hannes Swoboda február elején arról számolt be, hogy illúzió a Néppárt részéről, ha azt hiszi, hogy az SPÖ beleegyezik egy gyors NATO-csatlakozásba. Swoboda kijelentette, hogy olyan biztonságpolitikai kompromisszumot próbál kialakítani pártjában, amely lehetővé tenné Ausztria részvételét egy európai biztonsági modellben. Swoboda a WEU kiterjesztését találta ilyen megoldásnak. Szerinte „egy WEU-tagság a legszélesebb értelemben véve még összeegyeztethető lenne a semlegességgel." Persze hosszútávon Európa nem járhat a NATO-tól teljesen független utat a biztonságpolitikában, de a WEU révén egyfajta biztonságpolitikai „bázisszolidaritás" alakulhatna ki Európában.[491]

Némi beletörődést (és a néppárti taktika sikerét) tükrözi a Der Standard megbízásából 1998 februárjában készült közvélemény-kutatás a NATO-csatlakozás kérdésében. A megkérdezettek 65%-a belépés ellen foglalt állást, ugyanakkor 57% úgy gondolta, hogy Ausztria végül úgyis belép a NATO-ba; csak 21% volt biztos abban, hogy Ausztria soha nem lesz a szövetség tagja.[492] Március hónap első felében a védelmi minisztérium megbízásából készült felmérésben 56% ellenezte, 40% támogatta a NATO-csatlakozást. Amikor a kérdést további információkkal kiegészítve (ti. hogy a NATO egy kölcsönös katonai segítségnyújtásra irányuló szövetség, azaz Ausztria katonai fenyegetettség esetén segítséget kapna a többi tagállamtól, és segítséget kellene nyújtania, ha egy másik NATO-tagállamot ér fenyegetés) tették fel, már 51% volt a tagság mellett, és 47% utasította el.[493]

Márciusban nyilvánosságra került az SPÖ 1997 novemberében kialakított (második) biztonságpolitikai munkacsoportjának javaslata; ennek értelmében az SPÖ elutasította a NATO-csatlakozás lehetőségét, és mindössze a megerősített PfP-ben való részvételt tudta elfogadni; kiállt ugyanakkor a CFSP továbbfejlesztésében való aktív részvétel mellett.[494] Hannes Swoboda, aki tagja volt a munkacsoportnak, kudarcot vallott azzal a próbálkozásával,

---

[491] Swoboda: WEU für Balten und Österreich öffnen, *Die Presse* 1998. február 2.
[492] Schneider 1999 i.m. 431
[493] Erstmals Mehrheit für NATO-Beitritt, *ÖMZ* 1998/4, 243 és *Die Presse* 1998. április 10.
[494] Josef Cap: Nato bleibt Ziel, *Die Presse* 1998. február 26.; ÖVP: Ohne Nato-Option kein Optionenbericht, uo. 1998. március 11., Milde VP-Reaktionen auf Klimas Nato-Nein, uo. 1998. március 13.; Luif 1998 i.m. 49; Schneider 2003 i.m. 348

hogy – a WEU felé terelve az SPÖ-t – lehetővé tegye a koalíciós pártok közötti kompromisszumot, így mentve meg az opciós jelentést.[495] A Néppárt érzékeltette, hogy belemenne abba, hogy az opciós jelentés a NATO-tagságnak csak a perspektíváját szögezze le, anélkül, hogy pontosítaná a tagság időpontját. Az SPÖ mindössze arra állt készen, hogy elfogadja a WEU esetleges integrációját az Európai Unióba.[496] Mivel ez alapjában véve nem jelentette a biztonságpolitikai lövészárkok elhagyását, és mindkét fél hajthatatlan maradt, április 1-jén (az 1996-ban kitűzött, 1998 első negyedévének végére vonatkozó határidő lejártakor) a kormány bejelentette, hogy a NATO-tagság kérdésében kialakult ellentétek miatt nem jött létre megállapodás az osztrák biztonságpolitikáról szóló jelentés ügyében, annak ellenére, hogy Schüssel külügyminiszter és Klima kancellár a határidő lejárta előtti napokban több négyszemközti tárgyalást is folytattak. Klima akkor azt jósolta, hogy csak „évtizedek" múlva születhet megállapodás.[497]

A külügyminisztérium április 2-án mindenesetre nyilvánosságra hozta azt a dokumentumot, amely az opciós jelentés lett volna.[498] Schüssel külügyminiszternek a 79 oldalas jelentéshez írt bevezetője szerint a dokumentumon a kancellári hivatal, valamint a védelmi és külügyminisztérium szakértői csaknem kilenc hónapig dolgoztak. A jelentés első négy fejezetét, amelyek Ausztria biztonságpolitikai környezetét és helyzetét írják le, még sikerült megegyezni a tárcáknak, ám – az osztrák biztonságpolitika opcióit bemutató – 5. fejezetet már csak a két néppárti minisztérium jegyezte. A politikai következtetéseket tartalmazó, másfél oldalas 6. fejezet Wolfgang Schüssel április 1-jén előterjesztett legutolsó kompromisszumos javaslata volt. A jelentés mindössze négy „továbbvezető" opciót vizsgál:

1. a jelenlegi biztonságpolitika folytatása;
2. részvétel a megerősített PfP-ben;
3. a CFSP továbbfejlesztése a közös védelempolitika megvalósításának és a WEU-nak az Európai Unióba való integrációjának lehetőségével;
4. teljes tagság a WEU-ban, amelyet a jelentés a NATO-tagsággal együtt tárgyal (mivel a WEU-tagságnak a NATO-csatlakozás feltétele).

A külügyminiszter által javasolt következtetések szerint a kormány arra törekszik, hogy teljes joggal részt vegyen a működőképes európai biztonsági struktúrákban.

---

[495] Swoboda: „Nato ist eine Möglichkeit", *Die Presse* 1998. március 28.
[496] Optionengipfel Klima-Schüssel in letzter Minute, *Die Presse* 1998. március 25.; Schüssel signalisiert der SPÖ: Definitive Nato-Entscheidung nicht vor Wahlen nötig, uo. 1998. március 26.; Letzte Chance für Neutralitäts-Bericht ist nur noch sehr klein, uo. 1998. március 31.
[497] Schwarzer Tag für Koalition: Doppeltes Scheitern, *Die Presse* 1998. április 2.
[498] Der Bericht: Österreichs Sicherheit. Bericht über alle weiterführenden Optionen Österreichs im Bereich der Sicherheitspolitik (Optionenbericht), Wien, am 2. April 1998

- Az európai válságkezelés továbbfejlesztésének keretében az amszterdami szerződés ratifikációjának folyamán el kell érni azt, hogy Ausztria a CFSP területén létrejövő döntéshozatali struktúrákban és mechanizmusokban teljes mértékben részt vehessen.
- Ausztria részvételét a Békepartnerségben ki kell terjeszteni a megerősített PfP-re, azaz a béketámogató műveletek teljes spektrumára.
- Ausztria Európa-politikájának keretében aktívan együtt fog működni a közös védelempolitika és védelem perspektívájának megvalósításában, ezért – az amszterdami szerződés érelmében – vállalja a WEU-nak az Európai Unióba történő integrációját és az azzal járó jogokat és kötelezettségeket. E célkitűzések megvalósításához a parlament kétharmados döntésére lesz szükség. [Ti. vissza kell vonni a semlegességről szóló alkotmányos törvényt.]
- Mivel a jövőbeni európai biztonsági szerkezet minden érintett globális és európai szervezet együttműködésén fog alapulni, dinamikusan fejleszteni kell Ausztria kapcsolatait az ENSZ-szel, az EBESZ-szel, a NATO-val és a WEU-val. A kormány javasolja az európai biztonsági szerkezet minden perspektívájának, beleértve a NATO-tagságnak, a nyomon követését. Ennek érdekében intenzív párbeszédet kell folytatni ezekkel a szervezetekkel.
- A NATO-val folytatott „intenzív párbeszéd" lehetőséget ad Ausztriának, hogy felmérje a NATO-tagsággal kapcsolatos politikai, katonai, pénzügyi és biztonságpolitikai kérdéseket. A jelentés szerint ezek a puhatolózó tárgyalások (vsz. ezek formája, hiszen az intenzív párbeszéd a NATO-tagság előkészítésére szolgál) nem befolyásolnák a végső döntést.

A Néppárt által javasoltak nagy része elfogadható lett volna az SPÖ számára; az ÖVP annyiban még „elé is ment" a szociáldemokratáknak, hogy a NATO-opciót nem eldöntött tényként kezelte, hanem (formailag) nyitott végű párbeszédet javasolt a NATO-val, az európai biztonság terén illetékes összes szervezettel (ha úgy tetszik, az európai biztonsági architektúrával) folytatott dialógus részeként. Ugyanakkor az SPÖ számára nem volt járható a NATO-csatlakozás opcióként való hivatalos elfogadása; és itt érdemes visszaemlékezni az integrációs jelentés tapasztalataira. Az opciós jelentés annyiban valóban hasonlít az integrációs munkacsoport 1988-as jelentésére, hogy ugyanúgy világosan sugallja, melyik opciót tartja kívánatosnak. A hasonlatot Wolfgang Schüssel még tovább vitte, amikor az opciós jelentés kudarca utáni parlamenti vitában az SPÖ által még elfogadhatónak ítélt megerősített PfP-t (amelynek értelmében Ausztria harcoló alakulatokkal részt vehetne békekikényszerítő műveletekben is,

de nem részesedhetne a NATO-tagokat megillető kollektív védelemből) amolyan „biztonságpolitikai EGT-nek" nevezte.[499]

Az opciós jelentés elmaradását az ellenzéki FPÖ azért is kritizálta, mert egy 1997. februári parlamenti határozat értelmében a parlament felszólította a kormányt a biztonságpolitikai opciók vizsgálatára, és a vizsgálat eredményének 1998 első negyedévéig történő előterjesztésére. A jelentés helyett csak a külügyminiszter jelent meg a parlament előtt egy, a Néppárt által megrendezett azonnali kérdések órájában, hogy nyilatkozzon az opciós jelentés kudarcáról; ezzel az FPÖ szerint a kormány semmibe vette a parlamentet.[500] A Szabadságpárt annak érdekében, hogy színvallásra kényszerítse az ÖVP-t, április 16-án egy határozati javaslatot terjesztett elő a parlamentben, amelyben a törvényhozás felszólította volna a kormányt, hogy kezdjen csatlakozási tárgyalásokat a NATO-val. A határozati javaslat többséget kaphatott volna, amennyiben a Néppárt is megszavazza azt, az ÖVP azonban a konszenzus szükségességére hivatkozva megtagadta a támogatást.[501] Pár nappal később, az osztrák televízió Pressestunde c. műsorában újságírók az ÖVP és az FPÖ közötti – többek között éppen a biztonságpolitika kérdésében vallott hasonló nézeteik miatt lehetséges – esetleges koalícióról kérdezték Andreas Kholt, a néppárti frakcióvezetőt.[502] Khol rámutatott, hogy a következő kormányra váró biztonságpolitikai döntéseket nem hozhatja meg egy olyan kormány, amelynek csak ötvenegynehány százalékos többsége van a parlamentben. Ekkor hangzott el később legendássá vált kijelentése arról, hogy a fekete-kék összeállítás (egy esetleges ÖVP-FPÖ-koalíció színkódja az osztrák politikai szlengben) számára inkább csak nyakkendőn tűnik szépnek. Bár a kék-fekete koalíció lehetősége kapcsán elszámította magát, a kormány parlamenti erejével és ennek a biztonságpolitikára gyakorolt hatásával kapcsolatban szinte látnokiak voltak szavai.

A tény, hogy nem sikerült egyezségre jutni az opciók kérdésében, azt jelentette, hogy egy esetleges döntés évekkel későbbre tolódott. Az év második felében ugyanis Ausztria vette át az EU soros elnöki tisztségét, és – a koalícióban uralkodó rossz hangulat ellenére –az érintett politikusok valóban képesek voltak félretenni a biztonságpolitikáról folytatott belső vitát; sőt, az osztrák elnökség keretében még az európai biztonságpolitika ügyét is sikerült előrevinniük. A következő, 1999-es év pedig a választások jegyében telt el – a parlamenti választás őszre volt várható. Ez azt jelentette, hogy az 1999-es választások eredményeként megalakuló

---

[499] Sten. Prot. NR XX. GP 115., 1998. április 15., 41
[500] Uo. 41-3 és 46-7
[501] Sten. Prot. NR XX. GP 116., 1998. április 16., http://www.parlinkom.gv.at/PG/DE/XX/NRSITZ/NRSITZ_00116/fnameorig_114221.html#
[502] Khol: Nato-Beitritt braucht breite Regierung, *Die Presse* 1998. április 27.

új kormány legkorábban az év legvégén vehette fel a munkáját, azaz az osztrák biztonságpolitika alapkérdéseiről is legkorábban ekkor születhetett (volna) döntés.

5.3. Az amszterdami szerződés és Ausztria

A maastrichti szerződésben foglaltak értelmében 1996. március 29-én Torinóban összeült a szerződések következő revíziójával foglalkozó kormányközi konferencia. A közös kül- és biztonságpolitika vonatkozásában is nagy várakozás előzte meg, mivel a maastrichti szerződésben létrehozott CFSP – a maastrichti szerződés életbelépése, 1993 novembere óta eltelt időben – igencsak hatástalannak bizonyult az európai biztonsági problémák, különösen a jugoszláv válság kezelésében. A CFSP – a megfelelő európai katonai képességek biztosította – háttér nélkül hiteltelennek bizonyult és problémák voltak láthatóságával; a döntéshozatal nehézkes volt (a többségi döntéshozatalnak a maastrichti szerződésben megadott lehetőségével nem éltek a tagállamok); a szerződés által biztosított új eszközök (a közös állásfoglalások és fellépések) használata nem tűnt világosnak, és a védelempolitika területén problémát jelentett a WEU-val való együttműködés nehézkessége. A kormányközi konferencia az Európai Tanács 1997. június 16-17-i amszterdami ülésével zárult; a szerződés aláírására a végső szövegváltozat kidolgozása után október 2-án került sor. A szerződés a ratifikációs folyamat lezárultával, 1999 májusában lépett életbe.

Az amszterdami szerződés nem hozott forradalmi változást a CFSP területén, ám új előírásai végeredményben lehetővé tették az életbelépése utáni jelentős fejlődést különösen a védelempolitika területén. A szerződés új eszközöket adott az Unió közös kül- és biztonságpolitikájának: a maastrichti szerződésben foglaltak mellett az (állam- és kormányfőket tömörítő) Európai Tanács megkapta a jogot arra, hogy „meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika elveit és általános irányvonalait, ideértve a védelem területét érintő kérdéseket is”,[503] és közös stratégiákat dolgoz ki. A Tanács ezen iránymutatások és stratégiák alapján fogadja el a közös álláspontokat és fellépéseket, illetve a CFSP „meghatározásához és megvalósításához szükséges határozatokat”.[504] A CFSP területén alapvetően az egyhangúság a döntéshozatal alapja, ugyanakkor a Tanács minősített többséggel hozhat döntéseket, ha az Európai Tanács

[503] A szerződés magyar szövegének CFSP-re vonatkozó részeit (11-28. cikk) l. Fazekas i.m. 230-42

[504] A közös stratégiák általában egy térség, állam, vagy téma kapcsán fogalmazzák meg az Unió tevékenységének hosszútávú alapjait. A közös állásfoglalások egy adott ügy kapcsán nyilvánítják ki az uniós véleményt, amelyet aztán a tagállamok külpolitikájukban követnek, míg a közös fellépések konkrét uniós tevékenységekre vonatkoznak. Az eszközök „elosztása” jól mutatja, hogy az Európai Tanács jogosult a CFSP alapjait meghatározó, elvi döntések meghozatalára, míg a Tanács (amelyben a tagállamok miniszteri szinten képviseltetik magukat) a gyakorlati vonatkozásokkal foglalkozik.

közös stratégiája alapján hoz közös fellépést, közös álláspontot, vagy bármilyen határozatot, illetve, ha közös fellépést vagy közös álláspontot végrehajtó határozatot fogad el. Védelmi vonatkozású kérésekben továbbra is egyhangúsággal kell dönteni. Amennyiben egyhangúlag kell dönteni egy kérdésben, egy adott, a kérdésben egyet nem értő tagállamnak lehetősége van arra, hogy tartózkodjon a döntés során úgy, hogy elismeri a döntésnek az Uniót kötelező jellegét (konstruktív tartózkodás). A tagállam ebben az esetben nincs a határozat végrehajtására kötelezve, ugyanakkor a szolidaritás szellemében nem tesz a döntéssel ellentétes lépéseket.

Intézményi szempontból újdonság az Unió nemzetközi képviseletében történt változás. Az amszterdami szerződés értelmében a Tanács főtitkárának szerepe felértékelődik: ő lesz a közös kül- és biztonságpolitika főképviselője (Mr. vagy Ms. CFSP), aki a CFSP-re vonatkozó döntések előkészítésében és végrehajtásában segíti a Tanácsot, és párbeszédet folytat harmadik felekkel. Az átalakított trojkában az elnökségen kívül a Bizottság képviselője, valamint a főtitkár a tagjai. A CFSP eszköztárát bővítik a különleges képviselők, akiket a Tanács egy bizonyos kérdéskör nyomon követésére nevezhet ki. A tagállamok döntést hoztak egy tervező és korai előrejelző egység létrehozásáról a főtitkárságon belül. Az egység feladata, hogy figyelemmel kísérje és elemezze a CFSP területén zajló fejleményeket és az Unió kül- és biztonságpolitikai érdekeit, hogy időben felhívja a figyelmet olyan eseményekre vagy helyzetekre (pl. kialakulóban lévő válságokra), amelyek jelentős hatással lehetnek az uniós kül- és biztonságpolitikára. Az egység személyzetében – a szerződéshez csatolt egy nyilatkozat értelmében – a WEU is képviselteti magát.

Az európai védelempolitikával kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazó 17. cikk a közös védelempolitika „fokozatos” megvalósításáról beszél, „amely közös védelemhez vezethet, amennyiben az Európai Tanács úgy határoz”, azaz a szerződések módosítása nélkül, az Európai Tanács egyszerű döntése nyomán. Az amszterdami szerződés javasolja, hogy ebben az esetben a tagállamok alkotmányos eljárásaiknak megfelelően fogadják el a döntést. A WEU – amely már a maastrichti szerződés értelmében az EU fejlődésének szerves részét képezi – biztosítja az Unió számára a műveleti képességekhez való hozzájutást, és támogatja az Uniót a közös kül- és biztonságpolitika védelmi aspektusainak kialakításában. Az Unió a védelmi vonatkozású döntéseinek és tevékenységeinek kidolgozására és végrehajtására a WEU-t veszi igénybe; az ilyen ügyekben az Európai Tanács iránymutatási jogköre a WEU vonatkozásában is fennáll. Az uniós védelempolitika a petersbergi feladatok végrehajtására irányul. Amikor az Unió a WEU-hoz folyamodik a petersbergi feladatok körére vonatkozó döntésének előkészítése és végrehajtása érdekében, minden tagállamnak joga van arra, hogy telje mértékben részt vegyen a feladatban, beleértve a WEU-n belül zajló tervezési és döntéshozatali folyamatokat.

Ennek megfelelően az Unió szorosabb intézményi kapcsolatok kialakítására törekszik a WEU-val, tekintetbe véve a WEU-nak az Unióba történő integrációjának lehetőségét, amennyiben az Európai Tanács úgy dönt. Az amszterdami szerződés megismétli azt a kitételt, hogy az uniós védelempolitika nem befolyásolja az egyes tagállamok biztonság- és védelempolitikájának különleges jellegét. A közös védelempolitika kialakítását a tagállamok kiegészíthetik a fegyverzetek területén folytatott együttműködéssel.

Az amszterdami szerződés tehát egybevág a kormányközi konferencia előtt megfogalmazott osztrák célkitűzésekkel a védelempolitika területén. Bár a kormányközi konferencia során a tagállamok többsége között egyetértés alakult ki a WEU-nak az Unióba való integrációja ügyében,[505] a semleges tagállamok, és különösen az Egyesült Királyság (amely a NATO szerepe miatti aggódott), ellenezték a tervet. A kompromisszumot egy közös svéd–finn javaslat tette lehetővé, amely a WEU integrációja helyett a petersbergi feladatok „átemelését" indítványozta.[506] (Az ötlet a svéd–finn memorandum előtt állítólag osztrák EU-körökben is felmerült.[507]) A WEU integrációjának lehetősége ugyanakkor mégis bekerült az amszterdami szerződés szövegébe, ami valamennyire megnyugtathatta az integrációpárti tagállamokat. Az az osztrák kívánság is megvalósult, amely a WEU-nak az Európai Tanács iránymutatásai alá rendelésére vonatkozott. Ez azt jelentette, hogy a WEU – az Unió védelmi vonatkozású döntéseinek végrehajtásakor – az EU politikai irányítása alatt működik. A megfigyelői státusz hiányosságait pótolta az a rendelkezés is, amely a WEU-t kötelezte az összeg EU-tagállam egyenlő kezelésére a petersbergi műveletek tervezésében és végrehajtásában. (A WEU ezt egy, az amszterdami szerződéshez csatolt nyilatkozatban elfogadta, és ígéretet tett arra, hogy továbbfejleszti a megfigyelők szerepét, és kidolgozza a szükséges gyakorlati szabályokat annak érdekében, hogy az összes uniós tagállam teljes mértékben részt vehessen a WEU által az EU felkérésére végrehajtott feladatok tervezésében és döntéshozatalában a WEU keretében.) Ez ugyanakkor csak részben tekinthető sikernek, mivel továbbra is megoldatlan maradt az a probléma, amelyet az Európai Unió utasítására, NATO-eszközök felhasználásával indított WEU-műveletek esetében állt fenn.

---

505 1997 márciusában hat tagállam (Belgium, Franciaország, Luxemburg, Németország, Olaszország és Spanyolország) egy háromlépcsős tervet terjesztett a soros holland elnökség elé a kormányközi konferencia során, amelynek mindhárom szakasza három-három évet vett volna igénybe. A harmadik fázisban a WEU végképp feloszlott volna, és a hat tagállam szándékai szerint a kölcsönös segítségnyújtás vagy közvetlenül, vagy egy külön jegyzőkönyv formájában bekerült volna az uniós szerződésbe. A részletes javaslatot l. a kormányközi konferencia dokumentumai között CONF 3855/97, Brüsszel, 1997. március 24.

506 L. pl. Clive Archer, Finland, Sweden, the IGC & Defence, ISIS Briefing Paper No. 8, 1997. január; Fabrizio Pagani, A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on the European Union, *European Journal of International Law* 1998/9, 737-49

507 Neutralität wird in der EU zunehmend hiterfragt, *Die Presse* 1996. június 14.

A NATO az 1994-es brüsszeli csúcs határozatai értelmében tette lehetővé a WEU számára, hogy igénybe vegye a NATO képességeit saját műveleteinek végrehajtására.[508] A WEU ugyanis a FAWEU-koncepció ellenére sem rendelkezett a petersbergi műveletek végrehajtásához szükséges műveleti képességek teljes skálájával. A NATO ennek megkönnyítésére dolgozta ki a CJTF (Combined Joint Task Forces) koncepciót, amely rugalmas irányítási struktúrák révén lehetővé tette a tagállamok haderőiből összhaderőnemi alkalmi kötelékek kialakítását egy adott művelet lebonyolítására. Ekkor, az 1996-os berlini csúcstalálkozón határozta meg azt is a szövetség, hogy a WEU milyen feltételek mellett támaszkodhat a NATO képességeire.[509]

A WEU Tanácsának 1997. november 13-án tartott ülése hozta meg azokat az intézkedéseket, amelyekre szükség volt az amszterdami szerződésnek a WEU-ra vonatkozó rendelkezéseinek gyakorlati végrehajtásához.[510] A WEU Tanácsa döntött a megfigyelők szerepének továbbfejlesztéséről, sőt, annyiban kiterjesztette az amszterdami szerződésen foglaltakat, hogy nem csak az Európai Unió megbízásából végrehajtott petersbergi feladatok esetén adta meg nekik a kiterjesztett jogosítványokat, hanem általában minden olyan, az Unió által hozott védelmi vonatkozású döntéssel és tevékenységgel kapcsolatban, amelynek előkészítésére és végrehajtására az EU a Nyugat-európai Uniót kéri fel. (Mindezen rendelkezések az amszterdami szerződés életbelépésétől – azaz 1999 májusától – kezdve voltak érvényesek.) Az erfurti nyilatkozat rendelkezett az EU és a WEU elnökségeinek összehangolásáról, ami a semleges EU-tagok miatt bizonyult nehézkesnek; először éppen Ausztria 1998 második félévében esedékes elnöksége okozott gondot, úgyhogy csak a német elnökségtől kezdődően valósulhatott meg a terv. Arról is döntés született, hogy a WEU állandó tanácsa vizsgálja meg az EU és a WEU válságkezelési műveletekre vonatkozó döntéshozatali folyamatainak áramvonalasítását (erre a WEU korábban egy folyamatábrát dolgozott ki), és ugyanezt a feladatot hajtsa végre a WEU és a NATO döntéshozatali folyamatainak vonatkozásában is annak érdekében, hogy felkészüljön azon válságkezelési műveletekre, amelyeket az Európai Unió utasítására, a NATO eszközeinek felhasználásával hat majd végre. Az erfurti nyilatkozat időpontjában a WEU már megkezdte a konzultációt a NATO-val a NATO tervezési folyamataiban való részvételéről, különös tekintettel a WEU megfigyelő tagjainak lehetséges bevonására. Az amsz-

---

[508] Nyilatkozat az Észak-atlanti Tanács ülésén résztvevő állam- és kormányfők csúcsértekezletéről, Brüsszel, 1994. január 10-11., In: A változó NATO i.m. 289-96

[509] Az Észak-atlanti Tanács miniszteri szintű ülése, Berlin, 1996. június 3., In: Gazdag Ferenc (szerk.), *NATO dokumentumok 1994-1999*, Budapest: SVKI 1999, 207-19, kül. 210-1

[510] WEU Council of Ministers, Erfurt Declaration, 18 November 1997

terdami szerződés végrehajtására az erfurti ülésen hozott döntéseket a WEU 1999. májusi brémai tanácskozása léptette életbe (az amszterdami szerződés hatálybalépésére tekintettel).[511]

Az erfurti WEU-ülés mentén tartották a szervezetileg a WEU-hoz lazán kötődő Nyugat-európai Fegyverzeti Csoport, a WEAG találkozóját is.[512] Ezen döntöttek arról, hogy a fegyverzeti együttműködés iránt érdeklődő WEU-megfigyelők számára lehetővé teszik a WEAG összes találkozóján való részvételt (addig eseti alapon vehettek részt a WEAG paneljeinek – munkacsoportjainak – ülésein). Ha a WEAG úgy dönt, hogy a WEU valamely megfigyelő tagja vagy társult partnere társulhat egy adott fegyverzeti projektbe, akkor azt a teljes tagokkal egyenlő jogokkal teheti. Ez az együttműködés azért volt különösen érdekes Ausztria számára, mert a WEAG nem csak közös beszerzéseket tett lehetővé (ami a méretgazdaságosság okán jelentős megtakarításokat jelenthetett, ugyanakkor az interoperabilitás terén jelentkező haszonnal is járt), de technológiai és védelmi piaci kérdésekkel is foglalkozott, amelyben az osztrák védelmi ipar érdekében tanácsos volt a részvétel. Az osztrák kormány 1999 novemberében döntött a WEAG ajánlatának elfogadásáról; a külügyminiszter erről szóló közleményében hangsúlyozta, hogy a WEAG-gal való szorosabb együttműködés lehetővé teszi Ausztria számára, hogy részese legyen „a modern csúcstechnológia világának", amely egyre inkább a kettős felhasználású technológiákon alapul, így a civil szférára is hatással van. Schüssel azt is hangsúlyozta, hogy az osztrák vállalatok olyan területekre juthatnak be, amelyek eddig el voltak zárva előttük, így az együttműködés munkahelyeket biztosíthat vagy teremthet Ausztriában.[513]

Az amszterdami szerződésben a CFSP-re vonatkozó új rendelkezések miatt a szerződés ratifikációjához alkotmánymódosításra volt szükség Ausztriában, így a szerződés életbelépését az alkotmány 23f cikkelyének változása kísérte (a 23f cikkely az EU-csatlakozás alkalmával került be az osztrák alkotmányba).[514] Az új 23f cikkely kiterjed a petersbergi feladatokban való részvételre, és előírja, hogy az Európai Tanácsnak a közös védelem kialakítására, valamint a WEU-nak az Európai Unióba való integrációjára vonatkozó döntéseihez Ausztriában a parlament beleegyezésére van szükség (az alkotmánymódosítás esetén hatályos eljárásnak megfelelően, mivel ebben az esetben nagy valószínűséggel vissza kellene vonni a semlegességről szóló alkotmányos törvényt). A békefenntartó feladatokra és a válságkezelés során

---

[511] Bremen Declaration, WEU Council of Ministers, Bremen, 10-11 May 1999

[512] A WEAG tagállománya nem fedte le a WEU-ét; a WEAG tagjai közé tartozott ugyanis a NATO összes európai tagállama, a védelmi iparral (és hadsereggel) nem rendelkező Izland kivételével, azaz összesen 13 állam. L. Cornaro i.m. 255

[513] Mitteilung des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten, Vizekanzler Dr. Wolfgang Schüssel, zur Zusammenarbeit mit der „Westeuropäischen Rüstungsgruppe" (WEAG), Wien, am 3. November 1999, *Österreichische Außenpolitische Dokumentation* 1999/6 (1999. december), 16-7

[514] BGBl. 83/1998, 1998. július 21.

harcoló alakulatok bevetésére – beleértve a béketeremtést – vonatkozó döntésekre, valamint a közös védelempolitika fokozatos megteremtésére és a WEU-hoz fűződő szorosabb intézményi kapcsolatokra irányuló határozatok esetén a kancellárnak és a külügyminiszternek egyetértésben kell döntenie. Egy ilyen határozat alapján egységek vagy egyes személyek bevetésére az alkotmányos eljárásoknak megfelelően kerülhet csak sor.

Az alkotmánymódosítás tehát lehetővé tette Ausztria részvételét a petersbergi feladatok teljes spektrumában, beleértve a béketeremtést is. Azzal, hogy az alkotmánymódosítás semmilyen, a semlegességgel kapcsolatos fenntartást nem tartalmaz, mintegy lemond arról a lehetőségről, hogy az osztrák képviselő megakadályozzon, vagy a konstruktív tartózkodás révén kikerüljön egy, harcoló alakulatok bevetésére irányuló döntést. Igaz, erről az EU-csatlakozás idején tulajdonképpen már lemondott Ausztria, amikor kötelezte magát a CFSP-ben való aktív s szolidáris részvételre. Stefan Griller alkotmányjogász szerint az alkotmány 23f cikkelye a semlegességi törvény részleges hatályon kívül helyezését jelenti, mivel alkotmányjogi felhatalmazást tartalmaz béketeremtő műveletekre is. Igaz, adott esetben Ausztriát nem akadályozza semmi abban, hogy semlegesként viselkedjen (ebben akár a CFSP obstrukciójáig is elmehetne), de a döntő mégis az, hogy erre már nincs alkotmányjogilag kötelezve. Az örökös semlegesség alapeleme éppen az az általános kötelezettség, hogy háború esetén semlegesnek kell lenni, és ez a kötelezettség veszett el a 23f cikkelynek az EU-csatlakozás alkalmával való elfogadásakor a gazdasági szankciók, a 23f cikkelynek az amszterdami szerződés ratifikációjával párhuzamosan végrehajtott módosításakor pedig a petersbergi feladatok vonatkozásában.[515] Igaz, a semlegesség egy része megmarad, mert az alkotmánymódosítás csak a CFSP területén korlátozza azt. Griller szerint a semlegességből eredő kötelezettségek két esetben nem érvényesek: egy velük ellentétes ENSZ BT-határozat és egy ellentétes CFSP-intézkedés esetén. Az ő következtetése szerint Ausztria az amszterdami szerződés és az alkotmánymódosítás azzal párhuzamos életbelépése, 1999. május 1. óta nem semleges.[516] Az alkotmány 1998-as módosítása Griller véleményétől függetlenül a semlegesség egyre szűkebb értelmezésére irányuló szalámitaktika egy újabb lépését jelenti.

5.4. Az osztrák elnökség

Az 1995-ben csatlakozott új tagállamok közül elsőként Ausztria kapta meg a lehetőséget arra, hogy ellássa az Európai Unió Tanácsának elnöki tisztét. Az ország ezzel arra is esélyt kapott,

[515] Stefan Griller, Die GASP und das Ende der immerwährenden Neutralität, In: Waldemar Hummer (Hrsg.), *Rechtsfragen in der Anwendung des Amsterdamer Vertrages*, Wien 2001, 261-80
[516] Uo. 277

hogy az elnökségi program összeállításán keresztül befolyásolja a Tizenötök politikáját, és megjelenítse saját prioritásait az uniós tevékenységek keretében. Az uniós elnökség intézménye ráadásul talán a legjellemzőbb bizonyítéka a tagállamok egyenlőségének és szolidaritásának, hiszen méretétől és lakosságától függetlenül mindegyik tagállamot megilleti a jog, hogy fél éven keresztül megjelenítse és irányítsa az uniós politikát. Az 1998 második félévében lebonyolított osztrák elnökség során– részben az elnökség „önhibáján kívül" – az európai biztonságpolitika területén is jelentős kezdeményezések születtek.

Az elnökségi program súlypontjait a foglalkoztatáspolitika, az euró zökkenőmentes bevezetésének (azaz a gazdasági és valutaunió harmadik fázisának) előkészítése, a – részben a bővítés miatt szükséges, az Unió pénzügyi kereteinek és a legköltségesebb politikáknak a reformjára irányuló – Agenda 2000 előremozdítása, a bővítési folyamat, a környezetvédelem, a belső biztonság és az amszterdami szerződés életbelépésnek előkészítése voltak.[517] Az utóbbi vonatkozásban az intézményi változások – a CFSP főképviselő kinevezése, a stratégiai és tervező egység felállítása – előkészítése volt a döntő.

Az elnökség feladatait szaporította még az aktuális válságokra való uniós válasz előkészítése és képviselete. Az osztrák elnökség idején az egyik ilyen problémát az egyre erősödő koszovói válság jelentette, amelyet az elnökség igyekezett nemzetköziesíteni és a tárgyalások útjára terelni. Az osztrák külügyminisztérium már az elnökség lőterében igyekezett közvetítőként fellépni a válság kapcsán; márciusban Schüssel egy tíz pontos programot dolgozott ki és terjesztett az uniós külügyminiszterek elé a válság megoldása érdekében, és júniusban maga is Koszovóba utazott. Júliusban az osztrák elnökség elérte azt, amit évekig nem sikerült az EU-nak: megnyitották az Unió irodáját a helyszínen. A siker titka az volt, hogy az osztrákok nem vártak Belgrád beleegyezésére, hanem egyszerűen megnyitották az irodát, és nem törődtek a jugoszláv tiltakozásokkal. A jugoszláv fél pedig nem merte bezárni az irodát, így az a NATO-akció kezdetéig működött. A nyár folyamán a trojka többször a helyszínre utazott, és igyekezett közvetíteni.[518] Szeptember végén az EU külügyminiszterei megállapodtak arról, hogy a belgrádi osztrák nagykövetet, Wolfgang Petritscht nevezik ki az Unió koszovói különleges megbízottjának,[519] aminek révén nőtt az Európai Unió „láthatósága" a térségben, azonban a CFSP nem sokat tudott hozzátenni a válság megoldásához. Egy másik válság felszámo-

---

[517] Az elnökség programját l. Das Programm der Österreichischen EU-Präsidentschaft 1998, In: Alexander Schallenberg – Christoph Thun-Hohenstein, *Die EU-Präsidentschaft Österreichs. Eine umfassende Analyse und Dokumentation des zweiten Halbjahres 1998*, Wien: Manz 1999, 119-53

[518] Gerhard Jandl, Österreichs Rolle im Kosovo-Konflikt, In: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik 1999*, Wien: Braumüller 1999, 66-8

[519] A megbízatás megnevezése „special envoy" volt, azaz Petritsch még nem az amszterdami szerződésben kialakított különleges képviselői (special representative) intézmény keretében került kinevezésre.

lásában nagyobb sikert tudott felmutatni az elnökség: nem utolsósorban Wolfgang Schüssel közvetítésének köszönhetően sikerült lebeszélni a ciprusi vezetést S-300-as orosz légvédelmi rakéták állomásoztatásáról a szigeten, megakadályozva a fegyverkezési verseny továbbfajulását.

A pörtschachi találkozó és a St. Malo-i nyilatkozat

A közös kül- és biztonságpolitika továbbfejlesztésének legjelentősebb lépése az Európai Tanács 1998. október 24-25-én Pörtschachban tartott informális találkozójához fűződik. A csúcs összehívását eredetileg Helmut Kohl és Jacques Chirac kezdeményezte még a brit elnökségnél annak érdekében, hogy az állam-és kormányfők intenzív, ám kötetlen hangulatú megbeszélést folytathassanak az átláthatóság és a szubszidiaritás kérdéseiről.[520] Miután az egyik kezdeményező, Kohl kancellár – az osztrák elnökséget egyébként nagyban hátráltató németországi választások miatt – már nem kívánt részt venni a megbeszélésén,[521] Klima kancellár úgy döntött, hogy a találkozót az Unió jövőjéről folytatott vitának szenteli, és amolyan „brainstorming”formát ad a megbeszélésnek. Ennek érdekében felkérte Wim Kok holland miniszterelnököt, hogy tartson vitaindító előadást a gazdasági és szociális kihívásokról; José Maria Aznar spanyol kormányfőt, hogy beszéljen a belső biztonsággal összefüggő kérdésekről, és Tony Blair brit miniszterelnököt, hogy adjon megfelelő impulzust a vitához a közös kül- és biztonságpolitika tárgykörében.[522] A Wye Plantation-ből hazatérő Jasszer Arafat látogatásával színesített csúcstalálkozó (a palesztin vezető amerikai tárgyalásairól kívánt beszámolni) végül Tony Blair felszólalása miatt vált különösen emlékezetessé.

A brit miniszterelnök Pörtschachban tett először tanúságot a brit Európa-politikában bekövetkezett fordulatról, amely a következő hónapokban az európai biztonság- és védelempolitika forradalmi fejlődéséhez vezetett, és amelynek hátterében az a felismerés húzódott meg, hogy a védelem terén folytatott uniós erőfeszítéseknek nem kell a transzatlanti kapcsolat meggyengülésével járniuk, sőt, a terheknek az amerikaiak által már évtizedek óta sürgetett jobb elosztásához vezethetnének (amennyiben az európai védelmi képességek kiépítését is maga után vonnák). A brit politika irányváltása következményeként Blair az európai védelempolitika legfőbb kezdeményezőjévé lépett elő. Pörtschachban vált világossá, hogy vége a WEU és az EU integrációjával szembeni brit ellenkezésnek, és a brit miniszterelnök azt is

[520] Claus Giering, Zwischenschritte für Europas Zukunft – die Bilanz der ersten österreichischen EU-Ratspräsidentschaft, In: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik 1998*, Wien: Braumüller 1998, 10
[521] Margaretha Kopeinig, Erste österreichische EU-Präsidentschaft: „Zeit des Übergangs”, In: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik 1998* i.m. 68
[522] Schaller – Thun-Hohenstein i.m. 62-4

leszögezte, hogy az Uniót katonai képességekkel kell felruházni, mert az EU külpolitikája nem látható, nem hatékony, és nem felel meg az Unió gazdasági súlyának és stratégiai érdekeinek. Az Európai Uniónak egy hangon kell megszólalnia, és szükség esetén képesnek kell lennie a hatékony beavatkozásra. Európának valódi műveleti képességekre van szüksége, hogy felléphessen akkor is, ha az Egyesült Államok nem akar, vagy nem tud cselekedni.[523] Több lehetőséget említett az európai képességek fejlesztésére, így az európai biztonsági és védelmi identitás erősítését a NATO-n belül és a WEU felosztását és beolvasztását az Európai Unióba, és hangsúlyozta a modern és rugalmas európai erők kialakításának szükségességét.[524]

Fasslabend védelmi miniszter kezdeményezésére november 3-4-én első alkalommal tartottak találkozót az EU védelmi miniszterei. Mivel az Európai Unió Tanácsának hivatalosan akkor még nem volt ilyen konstellációja, a megbeszélésre a hivatalos elnökségi programon kívül került sor. Az értekezleten a miniszterek az amszterdami szerződés biztonság- és védelempolitikai vonatkozású rendelkezéseinek gyors és teljes alkalmazásának előkészítése állt, különösen a petersbergi feladatok vonatkozásában. A miniszterek arról egyeztettek, hogy hogyan lehet minél gyorsabbá tenni a döntéshozatali folyamatot; hogyan biztosíthatók a válságkezelő műveletekhez szükséges műveleti képességek, és milyen módon indíthatók nemzetközi rendőri műveletek válságkezelő missziók keretében. A találkozón Robertson brit védelmi miniszter elmondta, hogy a WEU vonatkozásában kormánya rugalmas, ám ragaszkodik ahhoz, hogy a válságkezelés terén az EU az elméletről térjen át a gyakorlatra, és az európai katonai képességek megteremtésének ügyét helyezze az intézményi kérdések elé.[525] A brit miniszter a találkozón folytatott vitát az európai biztonságpolitika meghatározó pillanatának minősítette.[526]

Blair pörtschachi vitaindítója vezetett aztán az 1998. decemberi francia–brit nyilatkozathoz, amelyben a brit miniszterelnök és a francia elnök annak a kívánságának adott hangot, hogy az Európai Uniónak képesnek kell lennie az „önálló fellépésre, amelyet hiteles katonai erő támogat", rendelkeznie kell a katonai erő alkalmazásához szükséges döntéshozatali eszközökkel és a döntésre irányuló szándékkal annak érdekében, hogy válaszolhasson a nemzetközi válságokra.[527] Chirac és Blair szerint az EU-nak szüksége van a döntéshozatalhoz és a felléphez – ha a NATO maga nem kíván beavatkozni – a megfelelő struktúrákra, helyzetelemző

[523] Hochleitner i.m. 195-6; Mark Oakes, *European Defence: From Pörtschach to Helsinki*, House of Commons Library Research Paper 00/20 (2000. február 21.), 10-1
[524] Margarita Mathiapoulos – Gyarmati István, Az európai védelem felé, *Európai Szemle* 2001/1, 68
[525] Schallenberg – Thun-Hohenstein i.m. 91-2 és Hochleitner i.m. 197-8
[526] Oakes i.m. 11
[527] Brit–francia csúcstalálkozó, Közös nyilatkozat, St. Malo, 1998. december 3-4. L. Vincze – Póti – Tálas i.m. 72-3

képességre, hírszerzési forrásokra és stratégiai tervező képességre, figyelembe véve a WEU keretében meglévő eszközöket, valamint a NATO igénybe vehető képességeit. Így az osztrák elnökség alatti, a biztonság- és védelempolitika tárgykörében született legfontosabb kezdeményezés nem az elnökség indítványára született.

A semleges országok irányába tett – és a megfogalmazott célkitűzések valóban gyakorlati indíttatását bizonyító – lépésnek tekinthető, hogy a St. Malo-i nyilatkozat szerint tiszteletben kell tartani az egyes országok eltérő helyzetét a NATO-val fenntartott kapcsolataik terén. A nyilatkozat világosan elhatárolta a tagállamoknak a washingtoni és a brüsszeli szerződés keretében vállalt kollektív védelmi kötelezettségét azoktól a képességektől, amelyeket kiépíteni javasolt, így lehetővé tette, hogy a brit fenntartások megszűnésével együtt a semleges tagállamok részvételével kapcsolatos problémák is megoldódjanak. A St. Malo-i nyilatkozat érdekessége még, hogy tanúskodott a védelmi miniszterek bécsi találkozójának sikeréről, amennyiben az EU intézményi keretéhez sorolta a védelmi miniszterek értekezleteit is.

A bécsi Európai Tanács és az osztrák elnökség eredményei

Az Európai Tanács bécsi találkozóján úgy határozott, hogy – az amszterdami szerződést végrehajtandó – minél hamarabb kinevezi a CFSP főképviselőjét (azaz az osztrák elnökség idején nem született megállapodás a személyéről), akinek egy „erős politikai profillal” rendelkező személyiségnek kell lennie. Az Európai Tanács nyugtázta a politikai tervező és korai előrejelző egység felállításában elért eredményeket. A CFSP új eszközeinek minél hamarabbi „bevetése” érdekében az Európai Tanács meghatározta, hogy Oroszország, Ukrajna, a mediterrán térség és a Nyugat-Balkán vonatkozásában kell kidolgozni az első közös stratégiákat (ezek közül elsőként az orosz stratégia elkészültét tűzték ki célul).

Az Európai Tanács felszólította a Tanácsot, hogy – a WEU-val egyetértésben – alakítsa ki az amszterdami szerződés védelmi vonatkozásait tartalmazó 17. cikkelyben foglalt, a WEU és az EU közötti megerősített együttműködést lehetővé tevő eljárásokat, hogy ezek már alkalmazhatóak legyenek a szerződés életbelépésekor. Az Európai Tanács üdvözölte a közös európai biztonság- és védelempolitika kialakításában tapasztalható új lendületet, és úhgy vélte, hogy ahhoz, hogy az Európai Unió megfelelő szerepet játszhasson a nemzetközi színtéren, a CFSP hátterében hiteles műveleti képességeknek kell állnia. Az Európai Tanács elégedettségét fejezte ki a St. Malo-i nyilatkozat kapcsán, és hangsúlyozta, hogy az európai szolidaritásnak figyelembe kell vennie az európai államok különböző álláspontját, beleértve egyes tagállamoknak a NATO keretében vállalt kötelezettségeit. Az állam- és kormányfők végül

felszólították a következő elnökséget, hogy folytassa a megkezdett vitát, és úgy határoztak, hogy az 1999. június 3-4-i kölni csúcson megvizsgálják az addig elért eredményeket.[528]

Az osztrák elnökség alatt a WEU újabb megbízásokat kapott az Uniótól (egyelőre még az érvényben lévő maastrichti szerződés értelmében): egyrészt a horvátországi aknamentesítésben részt vevő szakemberek, valamint a horvát szakemberek kiképzésére alkalmas szakértők kiküldésére kapott felkérést, amelynek eredményeként a WEUDAM művelet 1999 márciusában meg is indult. A másik megbízás a WEU torrejoni műholdközpontjának a koszovói EBESZ-misszió munkájának támogatására való felhasználását célozta; egy harmadik pedig az albániai rendőri művelet megerősítésére irányult.[529] A WEU-val és a NATO-val való kapcsolatok erősítése érdekében november 16-án a WEU Tanácsának római ülése alkalmával sor került a WEU és az EU elnökségei közötti első hivatalos találkozóra; december 8-á pedig informális értekezletet tartott az EU Tanácsának elnöke és a NATO-főtitkár.[530]

Ami az osztrák elnökség egyéb eredményeit illeti, meglehetősen vegyes a kép. Az Agenda 2000 (amely tartalmazta a strukturális politika és a közös agrárpolitika reformját, valamint a 2000-2006-os pénzügyi keret kialakítását) területén nem történt különösebb előrelépés; az elnökség arra szorítkozott, hogy egy 600 oldalas kompendiumot állított össze a tagállamok álláspontjairól, valamint listát adott a leginkább vitás kérésekről, így a reformcsomagról való végső megállapodás a német elnökségre maradt.[531] A foglalkoztatáspolitika terén sikerült megállapodni az 1999-es foglalkoztatáspolitikai irányelvekről. A Schlögl belügyminiszter által kidolgozott menekültügyi stratégia olyan ellenállásra talált a Tanácsban, hogy második átdolgozása után is csak arról tudtak megállapodni, hogy az ügyet az Európai Tanács tamperei ülésére halasztják.[532]

Miután a brit elnökség idején már kijelölték a gazdasági és monetáris unió harmadik fázisában, azaz az euró bevezetésében részt vevő 11 államot, az osztrák elnökségre az átváltási árfolyamok véglegesítése, az Euro-11 csoport mint koordinációs testület kialakítása, valamint az eurózóna külső (pl. a G-7 vagy az IMF keretében való) képviseletének meghatározása maradt. (Az euró és Ausztria különleges kapcsolatának állít emléket egyébként a 2002-től forgalomban lévő minden egyes euróbankjegy, mivel azokat az osztrák nemzeti bank munkatársa, Robert Kalina tervezte 1996-ban.)

---

[528] Vienna European Council, Presidency Conclusions, 11 and 12 December 1998
[529] Schallenberg – Thun-Hohenstein i.m. 91
[530] Uo.
[531] A német elnökség egyébként az osztrákoktól örökölt számos probléma, köztük az Agenda 2000-ről való nehéz tárgyalások és a CFSP továbbfejlesztése mellett kénytelen volt az eszkalálódó koszóvói konfliktussal is foglalkozni, sőt, március közepén még az Európai Bizottság bukása is a nyakába szakadt.
[532] Kopeinig i.m. 66-73; Giering i.m. 8-9 és 13-5

Bár a brit elnökség a csatlakozási tárgyalások ünnepélyes megnyitásával megfosztotta az osztrák elnökséget egy történelmi pillanattól, a lényegi tárgyalások 1998 második félévében kezdődtek meg arról a hét fejezetről, amelynek átvilágítása a tagjelöltekkel időközben befejeződött. Ez valóban az elnökség érdeme, mivel több tagállam szerette volna a tényleges tárgyalások előtt az uniós joganyag átvilágításának befejezését bevárni az összes fejezetben, amiről az osztrák elnökség nyomására álltak el.[533]

5.5. A nagykoalíció utolsó éve

A rendkívül fordulatos 1999. évben újra a viták középpontjába került a NATO, igaz, az előző évektől eltérő hangsúllyal. Már a február végi lavinakatasztrófák kapcsán fellángolt a vita, amikor a lavinák által betemetett falvak lakosságának mentését az osztrák kormány képtelen volt megoldani, mivel a Bundesheer rendelkezésére álló szállítóhelikopter-állomány kevésnek bizonyult. A kormány így kénytelen volt külső segítségért folyamodni, és a mentésbe végül – a semleges Svájc által biztosított egy helikoptert nem számítva – NATO-tagállamok kapcsolódtak be. A NATO-tagság pártolói már ekkor arról beszéltek, hogy Ausztria nyugodtan kéri a NATO-tagállamok haderőinek segítségét, amikor ő szorul támogatásra, de saját magára nézve nem vállalná a kollektív segítségnyújtás kötelezettségét.

A lavinakatasztrófával kapcsolatos vita ráadásul egybeesett több katonai tranzit megtagadásának ügyével, ami megintcsak hálátlannak mutatta az osztrák felet. Ausztria először 1998 októberében utasította vissza egy, Szlovákiába tartó francia katonai szállítmány áthaladását a Dunán. Miután a katonai eszközök egy kétoldalú – tehát nem a PfP keretében rendezett – gyakorlat kellékei voltak, Ausztriában csak az elutasítás miatti francia kritikák keltettek feltűnést. A francia gaullisták a reménybeli közös európai biztonságpolitika megcsúfolását látták az osztrák segítőkészség hiányában.[534] A következő év februárjában egy észak-olaszországi NATO-gyakorlaton részt vevő magyar katonák és páncélosok áthaladását akadályozták meg az osztrák hatóságok a hadianyagok szállítására vonatkozó törvényre hivatkozva. A döntést ellenző külügyminisztérium és a kancellári hivatal vitája a sajtó nyilvánossága előtt folyt pár napig; végül – a belügyminisztérium értesítésének hatására – a magyar fél visszavonta a kérelmet arra hivatkozva, hogy nem szeretne további nehézségeket okozni az osztrák kormánynak. A gyakorlatra szintén hivatalos Csehország állítólag eleve nem is állt elő hasonló kérelemmel, hanem rögtön kerülő utat választott. A NATO-tól érkezett, ugyanerre a gya-

[533] Stefan Lehne, Die österr. Präsidentschaft und die Erweiterung der Europäischen Union, In: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik 1998* i.m. 32-5
[534] Wien–Paris: Nachbeben in der Transit-Affäre, *Die Presse* 1998. október 20.

korlatra vonatkozó átutazási kérelem (85 NATO-tiszt szeretett volna buszokon átutazni Ausztrián) egyszerűen elveszett a belügyminisztériumban; mire megtalálták, a NATO úgy határozott, hogy inkább repülőgépen utaztatja tisztjeit. Eközben a Boszniába tartó szállítmányok – miután az ott ENSZ-mandátum alapján ténykedő békefenntartó művelet utánpótlását jelentették – minden fenntartás nélkül engedélyt kaptak az osztrák felségterületen történő áthaladásra. A külügyminisztérium arra figyelmeztetett, hogy a NATO heteken belül esedékes bővítése után feltehetőleg még több, hasonló kérelem fog befutni, ráadásul a koszovói válság kapcsán további, légtérhasználatra vonatkozó megkeresésre lehetett számítani.[535]

A három közép-kelet-európai állam NATO-csatlakozása alkalmával Schüssel külügyminiszter meglehetősen csalódott hangú közleményben gratulált az érintetteknek. A NATO-csatlakozással ezek az országok „biztosították maguknak az esélyt, hogy egyenlő jogokkal részt vegyenek az európai biztonságpolitika olyan döntéseinek meghozatalában, amelyek közvetlenül minket is érinteni fognak", üzente a külügyminiszter, aki az említett döntések alatt a NATO stratégiai koncepciójának megfogalmazására, valamint a NATO-nak az európai biztonsági rendszerben elfoglalt helyének meghatározására célzott. Schüssel rámutatott arra is, hogy a bővítést anélkül sikerült végrehajtani, hogy az újabb választóvonalakat alakított volna ki Európában, illetve nem járt nukleáris fegyvereknek és további csapatoknak az új tagállamok területén való állomásoztatásával (ezek ti. olyan kifogások voltak, amelyek az Ausztriában folytatott NATO-vitában többször felmerültek). A külügyminiszter szerint osztrák szempontból megfontolandó, hogy a csehek, a lengyelek és a magyarok a NATO-t és az Európai Uniót nyilvánvalóan ugyanazon „szolidáris és értékközösség" részének tekintik, és hangsúlyozta, hogy személy szerint teljes mértékben megérti a három új NATO-tagállam döntését.[536] Az osztrák politikai elit a továbbiakban nem kommentálta a szomszédok NATO-csatlakozásának tényét (igaz, a témát a messzemenőkig kimerítették az előző évek biztonságpolitikai vitáiban), és a közvéleményt is inkább a koszovói fejlemények foglalkoztatták.

A lavinakatasztrófa, a katonai szállítmányok áthaladásának megtagadása, az európai parlamenti választások előtti (és részben már az őszi parlamenti választásokra tekintő) kampány és a koszovói válság forrponthoz közeledése mellett a német elnökségnek az európai biztonságpolitika életre hívására tett erőfeszítései jelentették az osztrák biztonságpolitika

[535] Nein zu Panzertransit: Nato zunehmend von Wien enttäuscht, *Die Presse* 1999. február 13-14.; Nein zum Militärtransit: „Es ist schon komisch…", uo. 1999. február 15.; SPÖ bekräftigt Nato-Nein, uo. 1998. február 16.; „Kein Grund für ein Nein zum Panzer-Transit", uo. 1999. február 17.; Ungarns Panzertransit endgültig abgelehnt: VP-Einwände ignoriert, uo. 1999. február 25.; Amtsschimmel bringt Nato zur Strecke, uo. 1999. március 5.; Österreichs Verhalten „nachvollzieh- und berechenbar machen", uo. 1999. március 12.

[536] Erklärung des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten, Vizekanzler Dr. Wolfgang Schüssel, zum Beitritt Polens, Tschechiens und Ungarns zur NATO, Wien, am 11. März 1999, *Österreichische Außenpolitische Dokumentation* 1999/2 (1999. május), 44

számára a másik nagy kihívást 1999 első hónapjaiban. Az év végi eredményekre építve Berlin megkezdte a német elnökséget záró uniós csúcs biztonságpolitikai vonatkozásainak előkészítését, és egy márciusi felvetésében a WEU és az EU integrációját javasolta, illetve azt az elvárását fogalmazta meg, hogy mindegyik tagállam legyen képes korlátozás nélkül részt venni azokban az uniós katonai műveletekben is, amelyeket az Unió a NATO eszközeire és képességeire támaszkodva indít.[537] Ez a tervezet érthető módon meglehetős problémákat jelentett a semleges tagállamoknak.

5.5.1. Koszovó és a semlegesség

A koszovói beavatkozás kapcsán újabb lendületet kapott a vita az osztrák biztonságpolitika alapvető kérdéseiről. Ausztria – tekintettel arra, hogy a NATO az ENSZ Biztonsági Tanácsának mandátuma nélkül kezdte meg az akciót – nem engedélyezte a NATO gépeinek az osztrák légtér használatát, annak ellenére, hogy a külügyminisztérium főtitkára, Albert Rohan pár nappal a NATO-művelet megkezdése előtt kijelentette, hogy elkerülhetetlennek látja a NATO humanitárius beavatkozását. A főtitkár úgy látta, hogy az emberi jogok folyamatos megsértése miatt akár Koszovó függetlenségének lehetőségét is meg kell fontolni.[538] A kancellár és a külügyminiszter-alkancellár közös nyilatkozatban ismerték el a NATO beavatkozásának elkerülhetetlenségét,[539] ugyanakkor a berlini uniós csúcson (amelyet a Bizottsággal kapcsolatos válság, valamint az Agenda 2000 rendbetételére hívtak össze) magyarázkodásra kényszerültek az átrepülések akadályozása miatt. A kancellár az alkotmányos rend meglehetősen vérszegény érvét hozta fel (büntetőjogilag felelős lenne a semlegesség megsértéséért); a külügyminiszter pedig a német részről – különösen Joschka Fischer által – megfogalmazott kritikákat azzal hárította el, hogy Fischer távolabbi párttársai, az osztrák zöldek lennének az elsők, akik büntetőeljárást kezdeményeznének a kormány ellen, ha engedélyezné a NATO gépeinek az osztrák légtér használatát.[540] Annak ellenére, hogy a következő napokban a NATO köreiből is a tagállamok között tapasztalható elégedetlenségről szivárogtak ki hírek, érdekes módon az osztrák hatóságok arról számoltak be, hogy semmilyen hivatalos légtérhasználati kérelem nem érkezett hozzájuk. Ennek ellenére az Észak-atlanti Tanács döntése értelmében Sergio Balanzino főtitkárhelyettes tolmácsolta a NATO rosszallását a brüsszeli osztrák képviseletnek.[541] Szin-

[537] Bonn macht Druck: EU um „militärische Fähigkeiten” erweitern, *Die Presse* 1999. március 16.
[538] Wien für Sezession des Kosovo, *Die Presse* 1999. március 24.
[539] Österreich sperrt Luftraum für Überflüge der Nato, *Die Presse* 1999. március 25.
[540] Klima verteidigt sich: „Niemand erwartet, daß wir Verfassung brechen”, *Die Presse* 1999. március 26.
[541] Nato protestiert gegen Österreichs Nein zu Überflügen, *Die Presse* 1999. március 30.; Nato-Kampflieger verletzen Österreichs Luftraum „tangential”, uo. 1999. március 31.

tén furcsa és nehezen magyarázható volt a Washington Post azon híre, miszerint az osztrák katonai hírszerzés információkat adott át a NATO-nak a belgrádi vezetés által Koszovóban tervezett, hírhedt Patkó-hadműveletről. A védelmi minisztérium szóvivője tagadta, hogy lett volna bármilyen együttműködés a NATO-val,[542] és valóban különös volt, hogy ez a hír éppen a semlegesség-vita fellángolásakor látott napvilágot.

A közvélemény is meglehetősen ambivalens módon viszonyult a NATO beavatkozásához: egy április elején nyilvánosságra hozott közvélemény-kutatás szerint az osztrákok 65%-a ellenezte a NATO-csatlakozást – ugyanannyian, ahányan jogosnak tartották a NATO beavatkozását a koszovói válság megoldása érdekében.[543] Nem ez volt az egyetlen furcsaság az osztrák viselkedésben Koszovó kapcsán. A semleges státuszból eredő különleges helyzet tudatában pl. az osztrák állami légitársaság, az AUA még pár héttel a légicsapások megkezdése előtt is működtette menetrendszerű belgrádi járatait. Bár a NATO-val szembeni averziót növelte, és a semlegességet még vonzóbbá tette közvélemény szemében a beavatkozás, az osztrákok egy percig sem voltak semlegesek a konfliktus két fele között; a boszniai helyzethez hasonlóan a közvélemény most is nagyon gyorsan reagált a segítségkérésre, és adományaival lehetővé tette az osztrák segélyszervezetek gyors beavatkozását a koszovói albán menekültek megsegítésére. A kormány április elején 500 millió schilling értékű segélycsomagról döntött, amelynek keretében a Bundesheer mintegy 400 tagja egy tábort állított fel és működtetett Albánia északi részén 5000 koszovói menekült számára. A Koszovó számára 1999-ben gyűjtött adományok meghaladták a kormány által biztosított összeget, és az év során Ausztria kb. 10 000 koszovói menekültet fogadott be.[544]

A válság eredményeként tehát újra megerősödött azok tábora, akik a semlegesség megtartása mellett kardoskodtak, és az SPÖ igyekezett ebből politikai tőkét kovácsolni. A kancellár április 18-án egy tévéműsorban azt az ajánlatot tette az ausztriai pártoknak, hogy öt évig ne vitatkozzanak a semlegességről, és ne keverjék bele a kérdést a választási kampányba.[545] A semlegesség kérdésének felkarolása eddigre már mégis az SPÖ kampányának fontos részét jelentette. A koszovói válsággal foglalkozó parlamenti vitában valószínűleg sok osztrák hozzáállását fogalmazta meg, mikor azt monda: azt tartja döntőnek, hogy Ausztria, amelynek ebben a háborúban nincs katonai feladata, semleges államként erősségét, a humanitárius és

[542] „Aus den Fingern gesogene Ergüsse”, *Die Presse* 1999. április 20.
[543] Luif, Paul, Österreich, In: Werner Weidenfeld – Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99*, Bonn: Europa Union Verlag 1999, 380
[544] Jandl i.m. 73, 77
[545] Neutralität für fünf Jahre Tabu? Heftige Kritik an Viktor Klima, *Die Presse* 1999. április 19.

politikai problémamegoldó képességét adja a válság befejezése érdekében.[546] A júniusi európai parlamenti választásokra készült SPÖ-plakátokat a párt a koszovói NATO-beavatkozás nyomán megváltoztatta; azok eredetileg ugyanis Tony Blair és Gerhard Schröder társaságában mutatták Klima kancellárt. A semlegesség árfolyamának növekedésével az SPÖ úgy látta jónak, hogy a kancellár más semleges országok politikusaival, Göran Perssonnal és Paavo Lipponennel mutatkozzék közös reklámfelületen.[547] A semlegesség ügyének a koszovói válság után való felkarolása ellenére Klima az Európai Tanács brüsszeli rendkívüli ülésén a többi állam- és kormányfővel együtt szükségesnek és jogosnak minősítette a NATO koszovói beavatkozását.[548]

A maga részéről Schüssel külügyminiszter is levonta a megfelelő következtetéseket, és kijelentette, hogy a közvélemény elutasító magatartása ellenére a Néppárt továbbra is napirenden tartja a NATO-csatlakozás kérdését, a következő törvényhozási periódusban is.[549] Ezzel mintegy megígérte, hogy a parlamenti választásokig (október 3-ig) az ÖVP már nem fogja forszírozni a dolgot. Nem sokkal később kijelentette, hogy már nincs szó NATO-csatlakozásról, mivel a NATO nem vesz fel új tagokat, így most az európai biztonsági architektúra kiépítésére kell koncentrálni. Schüssel elutasította, hogy a kancellár ugyan felajánlja a semlegességgel kapcsolatos vita befagyasztását öt évre, azonban a semlegességet támogató plakátokat rendel. A külügyminiszter szégyenletesnek tartotta, hogy Ausztriában egy ilyen vita folyik egy humanitárius katasztrófa és Jugoszlávia bombázása idején.[550] Májusban a parlament előtt Schüssel azt javasolta, hogy a kormány próbálkozzon meg ismét egy opciós jelentés elkészítésével; ezúttal legyen az a cél, hogy az opciós jelentés ne zárjon ki egyetlen opciót sem, cserébe egyik opció mellett sem kell kiállnia.[551]

A júniusban meginduló – az 1244. sz. ENSZ BT-határozattal legitimált – KFOR-ban való részvételről egy mintegy 500 fős, Pandur páncélozott szállítójárművekkel ellátott lövész zászlóalj formájában. Az osztrák kontingens a német vezetés alatt álló déli szektorba került, Suva Reka környékén (mintegy 200 km^2-nyi területen) látott el védelmi feladatokat.[552]

---

[546] Sten. Prot. NR XX GP. 165., 1999. április 21., 54
[547] Luif i.m. 380-1
[548] „necessary and warranted", l. Chairman's Summary of the Deliberations on Kosovo at the Informal Meeting of the Heads of State and Government of the European Union in Brussels on 14 April 1999
[549] Verschärfte Fronten in der NATO-Debatte, *Die Presse* 1999. április 14.
[550] Neutralitätsdiskussion beschämend. Schüssel attackiert Klima és Schüssel: Geld fürs Heer – mit oder ohne Nato, *Die Presse* 1999. április 26.
[551] Sten. Prot. NR XX GP. 169., 1999. május 19., 66-8
[552] Österreichs Beteiligung an der multinationalen Friedenstruppe im Kosovo, *ÖMZ* 1999/6, 756-7

5.5.2. Az európai parlamenti választások

A semlegesség kérdése mellett a június 13-án tartott európai parlamenti választásokhoz vezető kampány során különösen az Európai Bizottság lemondása szolgáltatott témát. A hűtlen kezelés és a nepotizmus több biztossal kapcsolatban felmerült vádja (illetve egy bölcsek tanácsa által készített, közben kiadott jelentés negatív következtetései) miatt a testület március 15-én éjjel a lemondás mellett döntött, ezzel – a koszovói válság mellett – újabb csapást mérve az EU német elnökségére. Az Európai Tanácsnak az Agenda 2000-ről való végső megállapodás érdekében összehívott berlini csúcstalálkozója március 24-25-én ezért kénytelen volt a Bizottság ügyeivel is foglalkozni, és Romano Prodit jelölte átmenetileg az Európai Bizottság elnökévé. A Bizottság bukása annyiban nem szolgált meglepetéssel, hogy az Európai Parlament már több évre visszamenőleg az éves költségvetés elszámolásának visszadobásával fenyegette az EB-t, és már túl volt egy (igaz, sikertelen) bizalmatlansági indítványon a Bizottsággal szemben. A Bizottság gyanús ügyeinek feltárása egyébként nem utolsósorban az osztrák szociáldemokrata EP-képviselő, Herbert Bösch nevéhez fűződik, aki – az Európai Parlament költségvetési ellenőrző bizottságának tagjaként – már 1998 őszén egy jelentésében javasolta egy új, a Bizottságtól szervezetileg független korrupcióellenes hivatal felállítását. A brüsszeli szervezetek átláthatatlansága, az EU-s pénzek gondatlan felhasználása, a korrupció és a demokratikus legitimitás hiánya a kampány hívószavai lettek; a Liberális Fórum például egyenesen egy adószakértőt indított listája első helyén. Az FPÖ Ausztria nettóbefizetői helyzetét kapta fel kampánytémaként, amely jól illeszkedett a brüsszeli pénzkezelési praktikák kritikájához.

A Néppárt választási programja az EU intézményi reformját, a szociális piacgazdaság európai modelljét és a munkahelyek teremtésének lehetőségeit taglalta. Síkra szállt a CFSP megerősítése mellett, mivel a Néppárt szerint a közös kül- és biztonságpolitika egy jövőbeni „uniós kormány" kikristályosodásához vezethet – amellett, hogy addig is hozzásegítheti az EU-t ahhoz, hogy közös hangon szólaljon meg a világban. Az ÖVP a programjában az Európai Unió „biztonsági szövetségében" és békerendjében való aktív osztrák részvételt szorgalmazta: akárhogy is néz majd ki ez az – az EU, a WEU és a NATO között létrejövő – biztonsági szövetség, Ausztriának teljes mértéken részt kell benne vennie.[553] Az SPÖ választási programjában foglalt három legfőbb cél az EU továbbfejlesztése egy „foglalkoztatási és szociális unióvá", az európai intézmények reformja a korrupció és csalás megakadályozása érdekében; valamint egy európai biztonsági architektúrának az osztrák semlegesség feltétele mel-

[553] ÖVP, Besser für Österreich. Unser Europaprogramm, 1999

letti kiépítése voltak. Az utóbbi címszó alatt az SPÖ annak a kívánságának adott hangot, hogy az európai biztonságpolitika ne csak katonai szempontok szerint szerveződjön, és a válságok kezelésnek és megelőzésének számtalan más módját sorolja fel, amelyeket kiegészíthet a katonai válságkezelés. Ausztria számára a semlegesség egy régóta bevált biztonsági koncepciót jelent, és az országnak semmi szüksége arra, hogy belépjen egy katonai szövetségbe. A szolidaritását Ausztria eddig is bizonyította a nemzetközi békeműveletekhez nyújtott jelentős hozzájárulásával.[554] A zöldek listavezetője, Johannes Voggenhuber szerint az uralkodó európai biztonságpolitika alapján az EU – összeolvadva a WEU-val – a NATO európai pillléreként tagozódna a szövetségbe, és így az európai biztonságpolitika amerikai fennhatóság alá kerül. Amennyiben Ausztria feladja a semlegességét, és belép a NATO-ba, bekerül az amerikai szuperhatalom katonai rendszerébe. A zöldek ehelyett egy kooperatív biztonsági rendszer kialakítását javasolják egész Európára kiterjedően, Oroszország bevonásával, a civil és preventív konfliktuskezelés eszközeivel felruházva.[555]

Az EP-választásokon az SPÖ-nek sikerült visszaszereznie első helyét, valamennyit javítva 1996-os rendkívül gyenge eredményén. Az FPÖ négy százalékot veszített az első európai parlamenti választásokhoz képest, így az 1996-os 27,5%-os teljesítménye maradt a párt valaha országos választáson elért legjobb eredménye. A gyengébb eredmény nem utolsósorban annak volt köszönhető, hogy a többi párt folyamatosan arra hívta fel a választók figyelmét, hogy az FPÖ képviselőinek frakción kívülisége (még a Front National és a Lega Nord tagjai sem voltak hajlandók összefogni velük) megfosztja őket az érdemi munka lehetőségétől az Európai Parlamentben, mivel frakciójuk támogatása nélkül nem jutnak megfelelő bizottsági helyekhez és a munkájukhoz hátteret biztosító infrastruktúrához.[556] A kampány során többen arra hívták fel a figyelmet, hogy a fentiek miatt minden, az FPÖ-re adott szavazat elveszik. A két kisebb párt közül a Liberális Fórum nem érte el a bejutáshoz szükséges 4%-os küszöböt, így kiesett az Európai Parlamentből, a zöldek viszont – több mint 9%-os eredményükkel – remekül szerepeltek, és ezzel Európa legerősebb zöld pártjai közé kerültek. A zöldek szereplése azért is meglepetés, mert az eredetileg az EU-csatlakozást ellenző – és az EU bizonyos vonásait rendkívül kritikusan szemlélő – párt a listavezető Johannes Voggenhubernek köszönhetően az Európa-politikában is sajátos profilt és pozitív programot tudott magának kialakítani.

---

[554] Gemeinsam für ein neues Europa. Wahlprogramm der SPÖ für die Wahlen zum Europäischen Parlament am 13. Juni 1999

[555] EU: Kurskorrektur in Brüssel. Europapolitisches Manifest der Grünen 1999

[556] Az FPÖ hat európai parlamenti képviselője közül igazán csak Hans Kronberger tudott bekapcsolódni az EP-ben folyó érdemi munkába. A képviselő a megújuló energiaforrások szakértőjeként vívott ki magának jelentős megbecsülést.

Az európai parlamenti választások másik tanulsága az alacsony részvételi arány volt. Ez európai szinten nem, de osztrák viszonylatban annál meglepőbb; Ausztriában hagyományosan magas a részvételi arány a választásokon, és ez még valamennyire kisugárzott az első, 1996-os EP-választásokra. Osztrák összehasonlításban már az akkori 67,7%-os részvétel is gyengének minősült (az egy évvel azelőtt tartott nemzeti parlamenti választáson a választók még 86%-a járult az urnákhoz), de az 1999-es 49,4% már a hagyományosan alacsony európai átlag alá került. A részvételi arányt csak részben magyarázza az Európai Parlament viszonylag kis befolyásának felismerése a választók körében; sokkal inkább az Európai Unióval szembeni bizalmatlanság az oka, amely a csatlakozás utáni rövid „eufórikus" időszakot követően jelent meg. Már az 1996 tavaszi Eurobarometer-felmérésben[557] átvették a büszke utolsó helyet országuk EU-tagságának értékelésében (27% találta jó dolognak, ugyanennyien rossznak az osztrák uniós tagságot), igaz, ezért a kétes dicsőségért később folyamatosan harcban álltak Svédországgal és az Egyesült Királysággal.

5.5.3. A kölni Európai Tanács és az európai védelempolitika

Az Európai Tanács 1999. június 3-4-én tartott kölni találkozóján – az osztrák elnökség idején született kezdeményezések alapján – döntés született arról, hogy katonai képességekkel ruházzák fel az Európai Uniót.[558] A német elnökség által a kölni csúcsra készített jelentéstervezet májusban került nyilvánosságra, nem kis zavart keltve az osztrák politikában. Az elnökég javaslata alapján a WEU a brüsszeli szerződés 5. cikkelyével – azaz a katonai segítségnyújtási kötelezettséggel együtt – beolvadt volna az Európai Unióba, amennyiben az Európai Tanács egyhangúlag úgy dönt 2000 végén. Klima kancellár leszögezte, hogy Kölnben nem születhet olyan döntés, amely sértené az osztrák semlegességi törvényt, és Ausztria vétót fog emelni az uniós katonai segítségnyújtási kötelezettség ellen. A Klima kezében lévő semlegességi adu értékét csökkentendő Schüssel külügyminiszter hangsúlyozta, hogy a WEU beolvasztása esetén a segítségnyújtási kötelezettség az uniós kereteken kívül maradna.[559] A német elnökségnél aztán az Unió három másik semleges tagállama is tiltakozott a tervezetnek a WEU beolvasztására vonatkozó része ellen, sőt, a kölni csúcsra való elutazása előtt Klima követelte a semlegesség szó beillesztését a végső szövegbe.[560]

[557] Standard Eurobarometer 45, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb45/chap1_en.pdf, 3
[558] European Council, Presidency Conclusions, Cologne, 3 and 4 June 1999, 150/99 REV 1
[559] Klima-Veto bei EU-Gipfel? *Die Presse* 1999. május 27.
[560] Neutrale Schützenhilfe, *Die Presse* 1999. május 28.; Wahlkampf-Hit Neutralität: Tiefe Gräben uo. 1999. június 9.

A kölni határozatok alapját az európai védelempolitika kialakításának a maastrichti szerződésben biztosított lehetősége adja, amelyet egy közös európai biztonság- és védelempolitika formájában valósítanak meg. Ezt a politikát az EU önálló fellépését biztosító, hiteles katonai képességek és megfelelő döntéshozatali struktúrák támasztják majd alá. A kölni döntések alapján az Európai Unió képes lesz arra, hogy válságokra válaszul a rendelkezésére álló politikai, gazdasági és katonai eszközök teljes skáláját bevethesse annak érdekében, hogy az ENSZ Alapokmányával, a helsinki záróokmánnyal és a Párizsi Chartával összhangban segítsen a béke és nemzetközi biztonság fenntartásában. A kölni határozatok értelmében az EU arra összpontosít majd, hogy a petersbergi feladatok végrehajtásához szükséges képességeket (beleértve a katonai képességeket is) fejlessze ki, mivel ez az a terület, amelyen a leginkább szükség van uniós képességek kialakítására.

Az Európai Tanács olyan hatékony válságkezelő képesség kiépítését tűzte ki célul, amelyben a NATO-tag, valamint a semleges és szövetségen kívüli uniós tagállamok is teljes mértékben és egyenlő jogokkal vehetnek részt az EU műveleteiben. A semleges tagállamok egyenlő jogainak határozott megfogalmazása végre lezárta a vitát a WEU keretében indított műveletekben való részvételük kapcsán, annál is inkább, mert a kölni Európai Tanács úgy döntött, hogy az uniós katonai képességeket az Unió szervezetén belül kell megvalósítani, és ennek érdekében a WEU-nak a petersbergi feladatok végrehajtásához szükséges struktúráit és feladatait 2000 végéig be kell olvasztani az Európai Unióba. Amennyiben ez megvalósul, a WEU mint szervezet létcélja megszűnik. Az Európai Tanács szerint a WEU funkcióinak beolvasztása ez nem fogja érinteni a tagállamoknak a kollektív védelmi garanciákkal kapcsolatos különböző státuszát; a washingtoni szerződés 5. cikkelyéből és a brüsszeli szerződés V. cikkelyéből eredő kötelezettségek csak a szerződésekben részes tagállamokra vonatkoznak továbbra is.

Fasslabend védelmi miniszter kezdeményezését is felkarolták azok a határozatok, amelyek a petersbergi műveletek előkészítéséhez és lebonyolításához szükséges döntéshozatali struktúra kialakításáról rendelkeztek. Az Európai Tanács rendelkezett arról, hogy az Általános Ügyek Tanácsának (amely az uniós külügyminisztereket tömöríti) rendszeres üléseire szükség esetén hívják meg a védelmi minisztereket is.[561] Az európai biztonság- és védelempolitika irányításában illetékes új uniós testületként létrejön a tagállamokat képviselő politikai és katonai szakértőket összegyűjtő Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC), a tagállamok katonai

[561] A Tanácsnak hivatalosan tehát nem jött létre védelmi formációja; a védelmi miniszterek az Általános Ügyek Tanácsának részeként ülhetnek össze. Kifejezetten védelmi miniszteri formáció majd csak az Európai Védelmi Ügynökség megalakításával jön létre, amelynek Irányítóbizottsága a legmagasabb szinten védelmi miniszteri összeállításban ülésezik.

képviselőiből álló Katonai Bizottság, valamint egy Katonai Törzs.[562] Az Európai Tanács döntött a WEU műholdközpontjának és a biztonsági tanulmányok intézetének átvételéről is.

A petersbergi műveletek lebonyolítására az EU a tagállamok által előre kijelölt és felajánlott katonai egységeket veheti majd igénybe; az egységeinek bevetésére vonatkozó végső döntést az adott tagállam hozza meg (tehát bevetésük nem automatikus, így – az egyhangú döntéshozatal és a csapatainak bevetéséről való döntés joga révén – a tagállamok nem mondanak le szuverenitásukról a védelem területén). Az EU adott esetben – a WEU-ra kidolgozott, a NATO által 1996-ban Berlinben és 1999-ben Washingtonban kidolgozott eljárásoknak megfelelően – a NATO tervezési kapacitásaira, képességeire és eszközeire támaszkodhat egy adott művelet előkészítése és lebonyolítása során. Az európai biztonság- és védelempolitika sikere érdekében biztosítani kell, hogy az EU összes tagállama, beleértve a szövetségen kívüli államokat is, teljes mértékben és egyenlő jogokkal vehessenek részt az uniós műveletekben. Emellett megfelelő eljárásokat kell kidolgozni a nem EU-tag európai NATO-tagállamok lehető legteljesebb bevonásának biztosítására az EU-vezette műveletekben, és el kell érni, hogy az adott uniós műveletben résztvevő minden állam egyenlő jogokkal rendelkezzen az adott művelet irányítását illetően.

5.5.4. Az 1999-es parlamenti választások

Mint várható volt, az SPÖ jelentős teret szentelt a biztonságpolitikai kérdéseknek az 1999-es nemzeti parlamenti választások előterében is. Választási programjában hitet tett a semlegesség mellett, amely szerinte alapvető vonásaiban – amennyiben Ausztria nem vesz részt háborús konfliktusokban, nem lép be katonai szövetségbe, és nem engedélyezi külföldi csapatok állomásoztatását területén – változatlanul fennáll, és fenn is kell maradnia.[563] A semlegesség alapvonásainak nem mond ellent, hogy Ausztria aktív semlegességi politikája – az európai változásokat követve – maga is dinamikusan továbbfejlődött, az ENSZ-belépéstől a békefenntartó műveletekben való részvételen keresztül az EU- és PfP-csatlakozásig. (A „dinamikus továbbfejlődés" a semlegesség körbecsippentgetésének – a semlegességi szalámitaktikának – talán legszebb megfogalmazása.) Ausztria semleges államként fog aktívan és szolidárisan részt venni az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának továbbfejlesztésében, amelynek homlokterében a válságok megelőzése és kezelése állnak. A szociáldemokraták hangsúlyozták, hogy Ausztria számára soha nem volt ellentétes a semlegesség és a szolidari-

[562] A Katonai Bizottság tanácsokkal látja el a PSC-t a katonai vonatkozású döntéseinek meghozatalakor, és irányítja a Katonai Törzs munkáját, amely a katonai előkészítő munkát végzi.
[563] Der richtige Weg für Österreich. Wahlplattform der SPÖ für die Nationalratswahlen 1999

tás, amint azt a békefenntartó műveletekben való részvétele jelzi – igaz, teszi hozzá a program, a részvétel feltétele mindig is az ENSZ Alapokmányával való összhang volt, és annak is kell maradnia. Annak érdekében, hogy Ausztria továbbra is maga dönthessen a béketámogató műveletekben való részvételéről és annak minőségéről, az SPÖ elutasítja az automatikus részvételt katonai bevetésekben, különösen egy kölcsönös védelmi kötelezettséget jelentő szövetségben. Ausztria belépése egy katonai paktumba nem hozna semmilyen biztonságpolitikai előnyt, sem az ország, sem szomszédai számára. Az SPÖ elutasította a lehetőséget, hogy az EU katonai szövetséggé alakuljon, kötelező NATO-tagsággal; ehelyett egy „békeorientált európai biztonsági rendszer" legyen a közös cél, amely lehetővé teszi az európai államok együttműködését, különösen egy politikailag célszerű munkamegosztást egyrészt a semleges és szövetségen kívüli EU-tagállamok, másrészt a NATO-tagállamok között. (Utóbbi kívánság esetleg azt jelentheti, hogy a semleges tagállamok kimazsolázzák a kellemes és veszélytelen diplomáciai, esetleg békefenntartó feladatokat, míg a szövetséges tagállamok felelnének a petersbergi feladatok katonailag nagyobb kihívást jelentő felére koncentrálnának.) Az SPÖ azzal az összegzéssel zárt biztonságpolitikai credóját, hogy „mi szociáldemokraták világosan és egyértelműen kiállunk a semlegesség mellett, és nem fogunk aláírni olyan koalíciós megállapodást, amely a semlegesség feladását vagy a NATO-csatlakozást tartalmazza."

A Néppárt a biztonságpolitika kérdését egy tágabb „biztonság" részeként, a belbiztonság, idegenrendészet, az igazságügy stb. mellett tárgyalta. Az ÖVP célul tűzte ki, hogy a védelmi költségvetés érje el a GDP 1%-át, és ezt a haderő modernizációjának szükségességével indokolta. A Néppárt a galtüri lavinakatasztrófára és a keleti határokon zajló illegális bevándorlásra és embercsempészetre hivatkozva rámutatott, hogy a Bundesheernek már nem csak a szűkebb értelemben vett katonai feladatokra kell készen állnia. A program az osztrák külpolitika második világháború utáni történetét rendkívül érdekes módon foglalja össze: az 1945-55 között, a teljes szuverenitásért vívott küzdelem időszakát az osztrák semlegesség kibontakozásának periódusa (1955-1990) követte. Az 1990-1999 közötti szakaszt a néppárti program a „kezdődő szolidaritás" időszakának nevezi, amelynek során a maastrichti szerződés, az amszterdami szerződés és a kölni Európai Tanács határozatainak elfogadásával Ausztria részt vett a közös kül-, biztonság- és védelmi politika kialakításában, és ezzel biztonságpolitikai szempontból is teljes mértékben integrálódott az Unióba. A semlegesség utolsó maradványaira redukálódott, és a semlegességi törvény nemcsak tartalmilag, de alkotmányjogilag is erősen korlátozott, így nyugodtan mondható, hogy a „semlegességi doktrína" helyére fokozatosan a „szolidaritási doktrína" lép. A néppárti időszámítás szerint 2000-től a teljes szolidaritás időszaka következik, amelyek az integráció kiteljesedése jellemez, és egy európai biztonsági

szövetség kialakulásával kell együtt járnia, amely egy, konfliktuskezelő, béketeremtő és békefenntartó eszközökből álló európai modellt jelent. Az európai biztonsági szövetség fokozatos kiépítését a Néppárt a következő 3 évre várja, és felhívja a figyelmet arra, hogy az európai válságkezelésben a NATO-nak továbbra is nélkülözhetetlen lesz a szerepe. Ausztria nem ringathatja magát abba a hitbe, hogy a kelet-nyugati konfliktus végével megszűntek számára a fenyegetések, és nem fogadhatja el, hogy feje fölött mások – pl. a közép- és kelet-európai új NATO-tagállamok – döntenek biztonságáról. Nem nyugodhat bele abba, hogy „biztonságpolitikai potyautasként" csak jogai (pl. logisztikai támogatás igénylése katasztrófák esetén) legyenek, de kötelességei nem. Ausztria érdekében áll, hogy minden olyan intézményben és struktúrában, amelyben az európai (és így az osztrák) biztonságra vonatkozó döntések születnek, teljes jogú tagként részt vegyen. Mivel a jövőbeni európai biztonsági szövetség az EU és a NATO közötti egyre szorosabb együttműködésen alapul, a részvétel követelményének a NATO-ra is vonatkoznia kell. A NATO-csatlakozásnak azonban a Néppárt szerint feltételei vannak. Ezek a NATO folytatódó europaizációja; a jobb együttműködés és átláthatóság az EU és a NATO között; a költségek tisztázása; atomfegyverek állomásoztatásának tilalma osztrák területen; valamint a külföldi csapatok tartós állomásoztatásának elutasítása.[564]

Az FPÖ, mivel nem adta fel a NATO-csatlakozást pártoló álláspontját, választási programjában inkább mellőzte a semlegesség és a NATO kérdését, és inkább az Európai Unió keleti bővítésének és a bevándorlás ügyét feszegette. Az FPÖ ellenezte az „elhamarkodott" bővítést, és remek érvekkel riogatta az osztrák választókat. Ausztria számára hátrányt jelent, hogy az új tagállamok mind az uniós költségvetés nettó kedvezményezettjei lesznek, azaz Ausztria terhei nőni fognak az Unióban. A bérek szintje közötti hatalmas különbségek, a szociális, biztonsági és környezeti normák eltérései miatt a bevándorlás növekedése várható, nőni fog a nyomás a hazai munkaerőpiacra, a termelés kitelepítése várható, a vásárlóerő az alacsonyabb árszint miatt keletre terelődik, megnövekednek az osztrák befizetések stb. Az FPÖ egy sor – néhány évtizeden belül nem teljesíthető – feltételhez kötötte a bővítés elfogadását. Ezek nagyobb része olyan feltétel volt, amelyek teljesülése nem a tagjelölteken múlt, pl. az uniós munkanélküliség felére csökkentése, a közös mezőgazdasági politika reformja, vagy az uniós intézményeknél tapasztalható hűtlen kezelés felszámolása. A tagjelöltek hatáskörébe tartoztak olyan feltételek, mint pl. az atomenergiából való középtávú kiszállás ígérete.[565]

---

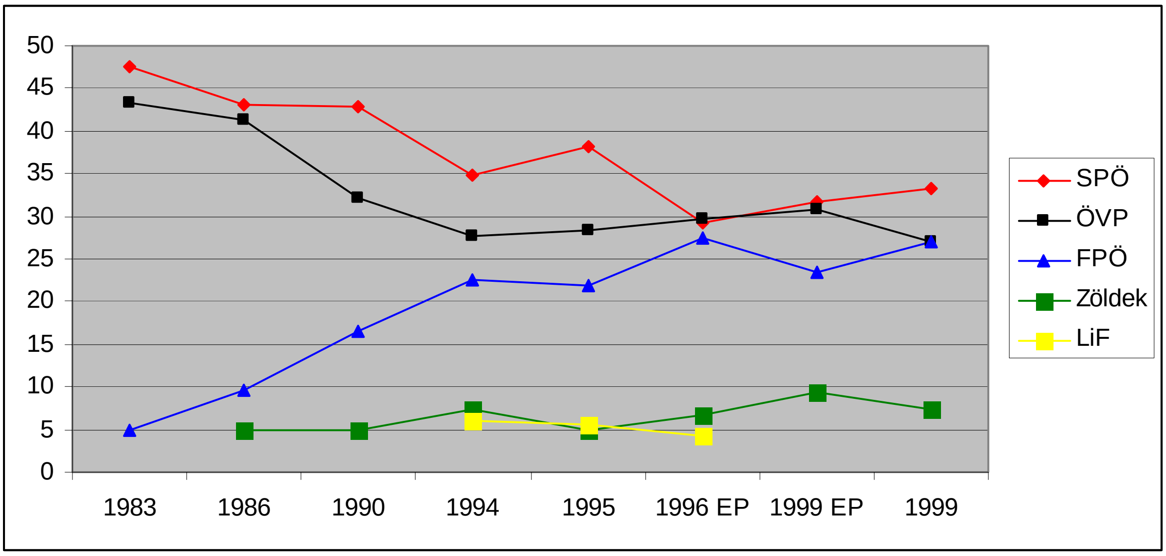
[564] Der bessere Weg. Programm der ÖVP am Beginn des 21. Jahrhunderts. Entwurf zur Vorlage am Bundesparteivorstand am 2. September 1999

[565] Der Haider-Prinzhorn Plan. Zukunft für unser Land. FPÖ 1999

A zöldek úgy érezték, hogy Ausztria soha sem volt kevésbé fenyegetve, mint 1999-ben, ezért semmilyen okot nem láttak arra, hogy az ország belépjen egy katonai többe, legyen az az Egyesült Államok által dominált NATO vagy a WEU. A NATO-tagság ráadásul rendkívüli terhet jelentene a költségvetésnek; a zöldek a NATO-tagság éves díját évi 500-800 millió schillingre teszik, és a védelmi költségvetés megduplázódásával számolnak a csatlakozás nyomán. Programjuk szerint a NATO nem békeszövetség; Ausztria belépése esetén az osztrák katonákat bárhol a világon bevethetik „out-of-area” (a szövetség területén kívüli) háborús műveletekben. A zöldek a Milosevic-rezsim bűntetteit és a NATO-nak a nemzetközi jog megsértésével végrehajtott támadását is elítélték; szerintük az ehhez hasonló katasztrófákat meg lehet előzni az aktív semlegességi politika segítségével. Ausztria semleges országként jobban hozzá tud járulni a békéhez és biztonsághoz, egy semleges állam mindig hiteles, ha közvetíteni kell nemzetközi konfliktusokban. Elutasították a Bundesheer modernizációs célú fegyverbeszerzéseit, így a páncélozott szállító és harcjárművek cseréjét, valamint a vadászrepülőgépek tervezett beszerzését. Az európai biztonságot szerintük jobban szolgálja az Unió keleti bővítése és egy atomerőmentes (atomfegyverek és atomerőművek nélküli) övezet létrehozása Európában, valamint – globális szinten – az ENSZ felértékelése.[566]

Az október 3-i választások a kormánypártok jelentős gyengülését hozták (l. 5.2. táblázat), ami a nagykoalícióban kialakult feszültségnek volt köszönhető. Az FPÖ – bár némileg alulmaradt az 1996-os európai parlamenti választáson elért eredményének – 415 szavazattal megelőzte a Néppártot, és megszerezte a második helyet. A liberálisok kiestek a parlamentből.

5.1. diagram: Az országos választások eredményei 1983-1999



Forrás: Bundesministerium für Inneres, www.bmi.gv.at/wahlen (EP = európai parlamenti választások)

[566] Kompetent. Engagiert. Grüne Positionen für eine neue Politik, 1999

A társadalom széles köreiben uralkodó nagykoalíció-ellenes hangulatot és a változás szükségességét érzékelve a köztársasági elnök úgy érezte, hogy a szokásosnál szélesebben értelmezheti jogköreit, így nem kormányalakítással bízta meg az első helyen végzett párt kormányfőjelöltjét, Klima kancellárt, hanem csak „puhatolózó tárgyalások" folytatására, ráadásul egy kilencpontos feladatlistával állt elő. A nagykoalíció mindkét pártja nehéz helyzetben volt. Az SPÖ kizárta, hogy koalícióra lépjen az FPÖ-vel, így a Néppárttal való megegyezésen kívül nem létezett számára más megoldás a kormányalakításra. (A zöldek nem rendelkeztek elégséges mandátummal ahhoz, hogy hatalomra segítsék az SPÖ-t, ráadásul a másik kispárt, a Liberális Fórum kiesett a parlamentből.) Az ÖVP azzal az ígérettel indult a választáson, hogy amennyiben a harmadik helyen végez, ellenzékbe vonul. Egy esetleges előrehozott választás azzal fenyegetett, hogy az FPÖ még jobban növeli a támogatottságát, és akár meg is nyerheti a választásokat.

Klestil elnök csak a puhatolózó tárgyalások befejeztével, december 9-én (három hónappal a választások után) bízta meg Klima kancellárt a kormányalakítással. Az SPÖ és az ÖVP közötti tárgyalások december 17-én kezdődtek, és a január 20-ról 21-re virradó éjjel buktak meg, amikor az SPÖ pártvezetése elutasította Wolfgang Schüssel utolsó ajánlatát.[567] Addigra már készen volt a koalíciós megállapodás, ám a Néppárt az utolsó pillanatban magának követelte a pénzügyi tárcát, illetve azt kívánta, hogy a kialkudott egyezséget az SPÖ vezetőségében képviselt szakszervezeti vezetők (Verzetnitsch, az osztrák szakszervezeti szövetség elnöke, és Nürnbeger, a vasutas szakszervezet vezetője) is írják alá.

Az SPÖ ekkor felvetette a kisebbségi kormányzás ötletét, amit mind az FPÖ (másodikként a kormányalakítási megbízás elvi örököse), mind a Néppárt elutasított. A 22-23-i hétvégén még mindenki a kisebbségi SPÖ-kormány lehetőségeit latolgatta; Klestil elnök pedig közleményben tudatta, hogy a következő héten tárgyalásokat fog folytatni a parlamenti pártok képviselőivel. Hétfőn azonban Wolfgang Schüssel bejelentette, hogy pár napon belül az ÖVP megállapodásra fog jutni a Szabadságpárttal a kormányalakításról. A Klestil elnökkel tartott keddi tárgyalása után Schüssel jelezte, hogy abban a reményben egyeztet az FPÖ-vel, hogy a létrejövő kormányban ő tölti be a kancellári tisztséget. Az FPÖ-ÖVP kormányt végül az elnök 2000. február 4-én iktatta be hivatalába.

[567] A kudarcról l. Berndt Ender kitűnő beszámolóját, Eine Art Scheidungs-Report. Warum es nicht zur Neuauflage der SPÖ-ÖVP-Koalition kam, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1999*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1999, 243-54

Az SPÖ és az ÖVP közötti megállapodás a biztonságpolitikáról

A végül felrúgott koalíciós megállapodásban a Néppártnak nemcsak a gazdaság- vagy a szociálpolitikában sikerült „messzire vinnie" a szociáldemokratákat. A már megszövegezett megállapodás szerint az Unión belüli, a védelempolitikára irányuló erőfeszítések célja egy béke-, biztonsági és védelmi közösség létrehozása, amelyben Ausztria a többi tagállammal egyenlő jogokkal és kötelességekkel vesz részt. Ezen belül Ausztria részt kíván venni a létrejövő összes tervező és döntési struktúrában, a fegyverzeti együttműködésben, valamint az esetleges többnemzetiségű, az európai válságkezelés céljából létrehozott kötelékekben. (Az utóbbi lehetőség némileg csökkenthette volna Ausztria jogát, hogy autonóm módon döntsön katonáinak bevetéséről az uniós műveletek keretében.) A biztonság kedvéért ezért a két párt úgy határozott, hogy a béke elvét belefoglalják az osztrák alkotmányba, annak érdekében, hogy belső jogrendszerében is tanúságit tegyen arról, hogy a honvédelem és a békének az európai biztonsági rendszeren belüli helyreállításán kívül az osztrák katonák nem vethetők be.

A két párt arról is megegyezett, hogy a jövendő kormány síkra fog szállni annak érdekében, hogy az EU-tagállamok kölcsönös védelmi garanciát adjanak és vegyenek fel az uniós joganyagba, és ez Ausztria számára is legyen érvényes, azaz egy tagállam elleni fegyveres támadás esetén az ENSZ Alapokmány 51. cikkelyének megfelelően a többiek legyenek kötelezve minden, rendelkezésükre álló katonai és egyéb eszközzel segíteni az érintett tagállamot (a megfogalmazás rendkívül hasonlít a brüsszeli szerződés V. cikkelyére). Ha ez a fejlemény bekövetkezik, akkor a semlegességről szóló alkotmányos törvényt úgy kell módosítani, hogy az az EU közös biztonság- és védelempolitikájának továbbfejlesztése (pl. segítségnyújtási kötelezettség) és az abban való teljes osztrák részvétel vonatkozásában nem hatályos. A két párt egyetértett abban, hogy egy ilyen változást nem lehet végrehajtani az osztrák lakosság beleegyezése (azaz egy népszavazás) nélkül.

Amennyiben a törvényhozási periódus közepéig nem születik meg egy ilyen megoldás európai keretben, akkor a külügyminiszter felhatalmazást kap, hogy – a kancellárral egyetértésben – az osztrák biztonságpolitika számára nyitva álló összes opciót megvizsgálja. Ezt azt jelentette volna, hogy a nagykoalíció újra megpróbálkozik egy opciós jelentéssel, ha nem sikerül elérni a kölcsönös segítségnyújtási kötelezettség elfogadtatását az Unión belül. [568]

[568] Sicherheitspolitik: „Ende der Neutralität" mit einigen Pferdefüßen, *Die Presse* 2000. január 20.

5.6. A Bundesheer fejlesztése a kilencvenes évek végén

Az SPÖ és az ÖVP között a biztonságpolitika alapvető kérdéseiről folytatott vita és az annak eredményként kialakuló éles szociáldemokrata–néppárti szembenállás a Bundesheer fejlesztése kapcsán is felszínre került, és a kormánypártok nézeteltérései a haderő állapotának és fejlesztésének ügyében is– a biztonságpolitikai vitához hasonlóan – a nyilvánosság előtt zajlottak.

Az egyik vitatott kérdés a polgári szolgálat rendezése volt. Mivel 1992-ben az SPÖ nyomására eltörölték a polgári szolgálatra jelentkezők lelkiismereti vizsgálatát, azóta – törvényi rendezés híján – egy átmenti szabályozás volt érvényben, míg a belügyminiszter és védelmi miniszter elő nem terjesztette a polgári szolgálatra vonatkozó törvényjavaslatot, amire csak 1995-ben került sor. A lelkiismereti vizsgálat elmaradását ellensúlyozandó, valamint a védelmi minisztériumnak a sorkötelesek számának radikális csökkenésére vonatkozó aggodalmai miatt – még az átmeneti megoldás keretében – 1994-ben 10-ről 11 hónapra hosszabbították a polgári szolgálatot, és a két minisztérium tervei arról szóltak, hogy egy évre hosszabbodik a szolgálat, amennyiben az egy félév alatt jelentkezők száma meghaladja a 3000-t (a hadköteles évjárat 15%-át).[569] (Ha 1994. május 1. és október 31. között 3000-nél többen választották volna a polgári szolgálatot, akkor az már 1995. január 1-től 12 hónapra hosszabbodott volna az átmeneti megállapodás értelmében is.) A koalíció bukása miatt – mivel az megakasztotta a törvényjavaslat útját a parlamentben – 1995 novemberében a törvényhozásnak meg kellett hosszabbítania egy évvel az átmeneti szabályozást. Közben nyilvánvalóvá vált, hogy a koalícióban még sincs egyetértés az új törvénnyel kapcsolatban; az SPÖ a fix 11 hónap mellett akar maradni, mivel, mint rámutattak, 1995-től nem kellett meghosszabbítani a szolgálatot, mert elég hadkötelest lehetett besorozni. A Néppárt erre azzal vádolta meg Caspar Einem belügyminisztert, hogy csendben el akarja törölni a hadkötelezettséget. Einem azzal érvelt, hogy a polgári szolgálat nem egyfajta kényelmesebb megoldás az érintetteknek, és nemcsak a Bundesheer nyújthatja a biztonság érzetét a társadalomnak. A vita hátterében a Néppárt a baloldali pacifizmus és antimilitarizmus kitörését sejtette, és a katonai honvédelem háttérbeszorítására tett kísérletet látott (elég visszaemlékeznünk az SPÖ „Bundesheer light" jelszavára a kilencvenes évek elejéről vagy éppen az 1995-ös jubileumi katonai parádé körüli botrányra), míg a belügyminiszter azzal vádolta a védelmi tárca vezetőjét, hogy lehetőleg csökkenteni akarja a polgári szolgálat vonzerejét annak 12 hónapra való meghosszabbítása-

[569] Zivildienstnovelle vor Begutachtung. Endgültige Abschaffung der Gewissensprüfung, *ÖMZ* 1995/4, 432

val.[570] A megállapodás végül 1996 novemberében született meg, amikor a kormány megegyezett a lelkiismereti vizsgálati bizottságok végleges eltörléséről és a polgári szolgálat – a sorkatonai szolgálat nyolc hónapjához képest – 12 hónapra (ebből két hét szabadság) történő meghosszabbításáról. Ugyanakkor – az SPÖ-nek tett engedményként – bizonyos könnyítéseket rendeltek el a polgári szolgálatra való jelentkezés időhatárait illetően, és lehetővé tették, hogy a sorkatonai szolgálat letöltése után még kötelező későbbi gyakorlatokat is ki lehessen váltani polgári szolgálattal. Kiterjesztették a polgári szolgálatosok alkalmazásának körét is, így azok már büntetés-végrehajtási, menekültek gondozását ellátó, vagy egészségügyi intézményekben is munkálkodhattak.[571] Ez a megállapodás azonban még nem jelentette a polgári szolgálattal kapcsolatos viták végét, azok ugyanis a következő évtizedben újra a felszínre kerültek.

Az 1996. márciusi koalíciós megállapodás levonta a következtetést a sokat hangoztatott elvből, miszerint Ausztria aktívan részt kíván venni az európai biztonsági architektúra kiépítésében. A megállapodás szerint ezért a katonai honvédelem mellett a nemzetközi színtéren jelentkező kihívásoknak is eleget kell tennie a Bundesheernek, ezért növelni kell a haderő egységeinek és kötelékeinek bevethetőségét nemzetközi műveletekben és a nemzetközi katasztrófavédelemben. A Bundesheer hatékonyságának növelése érdekében a megállapodás rendelkezett a haderő igazgatási reformjának továbbviteléről, valamint a kilencvenes éve elején indított haderőreform folytatásáról és a felszerelés modernizációjáról. A kormánypártok arról is megállapodtak, hogy lehetővé teszik, hogy a nők (önkéntes alapon) a férfiakkal egyenlő karrieresélyekkel katonai pályára léphessenek a Bundesheerben.[572]

A polgári szolgálat kérdéséhez hasonlóan a nyilvánosság előtt zajlott a Bundesheer fegyverrendszereinek modernizációjáról folytatott, elhúzódó vita. A biztonságpolitikáról vallott eltérő nézetek miatt a koalíció két pártja körében más elképzelések alakultak ki arról, hogy mi is a Bundesheer feladata, ennek megfelelően arról is, hogy milyen fegyverzetre lenne szüksége. Így az amúgy is nehézkes költségvetési tárgyalásokat súlyosbította a haderő beszerzéseinek helyes prioritásait feszegető nézeteltérés. Fasslabend védelmi miniszter elsősorban a vezetési képességet, a felderítést és a légtérellenőrzést nevezte meg prioritást élvező területként. A vita leginkább a páncélozott harcjárművek és a Draken vadászrepülőgépek cseréjéről folyt, és a sajtó élvezettel boncolgatta, hogy mennyit is kíván fegyverek beszerzésére fordítani a tárca (ezzel megint csak a társadalom egyes rétegeiben meglévő, a haderővel szembeni aver-

[570] Zivildienstregelung um ein weiteres Jahr verlängert, *ÖMZ* 1996/1, 734
[571] Einigung über Zivildienstregelung, *ÖMZ* 1997/1, 59; Zivildienst-Einigung, *Die Presse* 1996. november 13.
[572] Arbeitsübereinkommen 1996 i.m. 40-1

zióra játszva rá).[573] A Fasslabend honvédelmi miniszter és Vranitzky kancellár által 1996 júniusában a Honvédelmi Tanács elé terjesztett, a Bundesheer fejlesztését a törvényhozási ciklus végéig 40 milliárd schillingre tevő megállapodás fő pontjai a légtérellenőrzés, a légvédelem, a harckocsi-elhárítás, a kiképzés infrastruktúrája és az utánpótlás voltak. A 40 milliárdos terv, amelynek finanszírozását a törvényhozási ciklusnál hosszabb időre ütemezték elő, legnagyobb falatként a Draken vadászgépek cseréjét is tartalmazta, amelynek költségét egymagában 22 milliárd schillingre becsülte a védelmi tárca. Ezen kívül páncélozott harcjárművek, valamint támadó helikopterek beszerzését is tervbe vették.[574]

Bár nem a prioritási lista elején szerepeltek, a páncélozott harc- és szállító járművek cseréje hamar – már 1996. november végén – a sor elejére lépett. A védelmi tárca beszerzéseinek meglehetősen improvizatív tervezését jól mutatja, hogy a páncélosok két kedvező (a holland haderő 114 használt Leopard II-es harckocsijának, valamint a német Bundeswehr 87 Jaguar páncélosának megvásárlására vonatkozó) ajánlat felbukkanása miatt kerültek előtérbe, miután a két ajánlatot a tárca egy teljes beszerzési „csomagba" foglalta. A teljes program összesen 511 páncélozott harcjármű, a Leopard-II-esek és a Jaguarok mellett az osztrák Steyr-Daimler-Puch által gyártott 110 Ascod harctámogató páncélos és 200 Pandur kerekes páncélos beszerzését irányozta elő, több mint hat milliárd schilling értékben. Az ellenzéki pártok csak halvány mellékszereplői lehettek a kormánypártok között az ügy kapcsán kitört ellentétnek, melynek során az SPÖ képviselői kifogásolták a Bundesheer beszerzéseire vonatkozó hosszú távú tervezés hiányát, és tiltakoztak az ellen, hogy a védelmi tárca különpénzeket kapjon a beszerzési program megvalósítására.[575] Mivel az előző nagykoalíció éppen a Néppárt által követelt költségvetési szigor miatt bukott meg, és az új kormányban a szociáldemokraták tölthették be a pénzügyminiszteri posztot, a – GDP mintegy 0,8%-át kitevő – védelmi költségvetésnek a páncélos-program kedvéért történő növelése kezdettől fogva balga reménynek tűnt. Eközben a védelmi minisztériumból kiszivárgott a haditechnikai hivatal jelentése, amely a Leopard-II-esek beszerzését indokolatlannak nyilvánította, és a harckocsi páncélozottságát és lövegteljesítményét kifogásolta, valamint emlékeztetett arra, hogy a páncélosállomány cseréje a minisztérium prioritási listáján eredetileg az utolsó helyen szerepelt.[576] A finanszírozásról folytatott vitában az SPÖ rámutatott arra is, hogy semmilyen előrelépés nem történt 14

---

[573] Diskussion um Erneuerung von Waffensystemen, *ÖMZ* 1996/4, 436-7

[574] 40-Milliarden-Paket für Nachrüstung des Heeres, Die Presse 1996. június 14.

[575] Die Irritationen des SP-Klubchefs, *Die Presse* 1996. december 2.; Auch SP-Wehrsprecher gegen neue Kampfpanzer, uo. 1996. december 3.; Fasslabend will für Panzerkauf Kasernen abstoßen, uo. 1996. december 5.; Panzerkauf: Ja oder nein? SPÖ läßt Minister zappeln, uo. 1996. december 10.

[576] Kampfpanzer: Auch im Heer Kritik am Kauf; SPÖ konfrontiert Fasslabend mit Heeres-Skepsis gegen Kampfpanzer, *Die Presse* 1996. december 7-8.

kaszárnya eladásának ügyében, noha arról már az 1992-es védelmi reform keretében megállapodás született; így az eladások megindítása biztosíthatná a harckocsik beszerzéséhez szükséges források egy részét, illetve megtakarításokat eredményezhetne a védelmi költségvetés működtetésre szánt rovatában. Rontotta a hangulatot az is, hogy a zöldek és az FPÖ parlamenti vizsgálatot kezdeményeztek a Mistral föld–levegő rakéták vásárlása kapcsán, miután problémák merültek fel a gazdasági minisztériumnak az offset-üzletekre vonatkozó kimutatásai kapcsán. (Annak idején a svéd Bofors cégnek a Bundesheer által favorizált termékei helyett éppen a vételár többszörösét kitevő offset-ajánlat miatt esett a választás a francia Matra által gyártott Mistralra.)[577] Az offset-ügyletek homályossága, az ellentételezések lebonyolításával kapcsolatos eljárások problémái későbbi beszerzések esetében – így a következő évtizedben vásárolt Eurofighterek kapcsán – is megmutatkoztak. A védelmi minisztérium beszerzési gyakorlatát egyébként később is érte kritika a számvevőszék részéről; akkor egy 1993-as eljárás hanyagságát és strukturálatlanságát érte bírálat.[578]

A (mivel a gépesített gyalogsági alakulatok megerősítésre szolgált) „Mech-Paket" néven összefoglalt beszerzési programról végül 1996. december 10-én egyezett meg a honvédelmi tanács (a zöldek ellenszavazatával),[579] miután Fasslabend védelmi miniszternek sikerült kimutatnia, hogy a beszerzésekhez nincs szükség külön finanszírozásra, a tárca az éves költségvetéséből képes azokat fedezni.[580] Ekkor azonban már nem hat, hanem hét milliárd schillingről volt szó, ami – a rakéták, lőszerek, pótalkatrészek stb. beszerzése miatt – 1998 elejére 10,8 milliárdra nőtt.[581] 1997 elején újabb, a Leopardokkal kapcsolatban a tisztikar köreiben megfogalmazott kritika kapott nyilvánosságot; kiderült, hogy a holland haderő intenzíven használta a harckocsikat, így fel kellett újítani őket, és élettartamukat az eredeti 30 év helyett már csak 20-ra tette a minisztérium. Mivel pótalkatrészek nélkül szállította őket a holland fél, azokat – esetenként akár kétéves szállítási határidő mellett – kellett megrendelni a német gyártótól.[582] Bár a használt Leopardok és Jaguarok beszerzése időben megindult, a két másik

---

[577] Grüne äußern Verdacht der illegalen Parteisubvention, *Die Presse* 1996. december 3.; Waffenkäufe, Ärger und ein Flop im Hohen Haus, uo. 1997. március 12.
[578] Eine lange Liste von Versäumnissen, *Die Presse* 1997. április 18.
[579] Érdekes, hogy az SPÖ a harckocsi-beszerzéssel kapcsolatos, fennhangon előadott fenntartásai ellenére elfogadta a védelmi minisztérium javaslatát a honvédelmi tanácsban. Ezzel kapcsolatban több magyarázat is született; az egyik szerint Néppártnak a Draken-csere elhalasztásába való beleegyezését, egy másik szerint a Creditanstaltnak a Bank Austria általi felvásárlásának néppárti jóváhagyását kapta cserébe az SPÖ.
[580] Landesverteidigungsrat beschließt „Mech-Paket", *ÖMZ* 1997/2, 182
[581] Fasslabend allein gegen alle anderen Parteien, *Die Presse* 1998. március 27.
[582] Wieder Heeres-Kritik an Panzerkauf, *Die Presse* 1997. február 6.; Hektik um Panzer-Käufe, uo. 1999. február 5.; Rüstungschef: „Politik-Wünsche machen Ankäufe für Heer teurer", uo. 1999. március 23.

fegyverrendszer kiírása akadozott; az Ulan páncélozott szállító harcjárművekre vonatkozó ajánlatát a Steyr pl. csak 1998 végén nyújtotta be.[583]

A páncélozott harcjárművek vásárlása a háttérbe szorította a Draken-gépek cseréjének ügyét,[584] hiszen nyilvánvaló volt, hogy a stagnáló védelmi költségvetés nem fedezheti, a központi költségvetés pedig nem kívánja támogatni a vadászrepülők beszerzését.[585] A cserére vonatkozó döntés halasztását a kormány előbb az 1998 első egyedévének végén esedékes opciós jelentés bevárásának célszerűségével magyarázta (miszerint a katonai szövetségen belüli vagy kívüli lét befolyásolja a beszerzendő gépek számát – előző esetben elég 18, utóbbi esetben 30 darabra lett volna szükség),[586] majd a galtüri lavinakatasztrófa után prioritást élvező helikopter-beszerzés miatt azzal a felkiáltással került le a napirendről, hogy a döntés a következő kormány feladata lesz.[587]

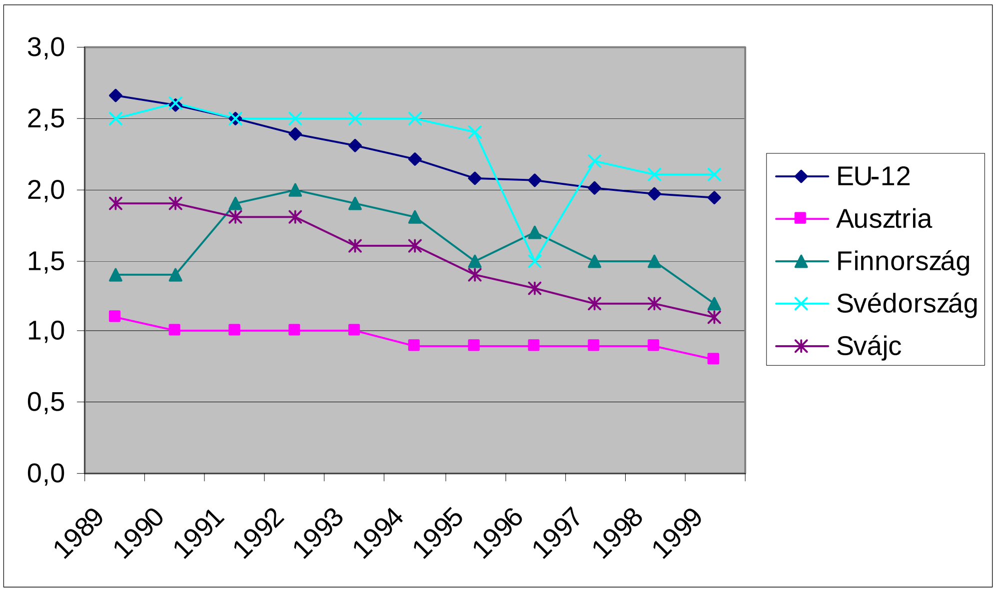
A nők katonai pályára engedésére vonatkozó, a koalíciós megállapodásban szereplő feladatot is az utolsó pillanatban sikerült végrehajtani. Erről 1997 áprilisában sikerült megállapodnia a kabinetnek, miután a védelmi minisztérium és a nőügyi minisztérium egyetértésre jutott a kérdésben. Az ellenzéki pártok közül a zöldek elutasították a Bundesheer megnyitását a nők előtt; úgy érezték, hogy a válságban lévő Bundesheer a nők bevonásával akar magának új fényt kölcsönözni.[588] Érdekes módon Barbara Prammer nőügyi miniszter sem volt lelkes az önkéntes katonai szolgálat nők előtti megnyitásával kapcsolatban, és kételkedett abban, hogy elérhető lenne a nők teljes integrációja a Bundesheer keretében.[589] Még érdekesebb az, hogy egy, a védelmi minisztérium megbízásából készített felmérés szerint az osztrák társadalom nagyobb része (a férfiak 62, a nők 71%-a) elképzelhetőnek tartotta, hogy a nők akár fegyveres feladatokat is elvégezhetnek a Bundesheerben.[590] A szükséges törvénymódosítások, valamint az alkotmány megfelelő kiegészítése[591] után a katonai pálya lehetősége 1998-tól nyílt meg a nők számára, akik a nyolc hónapos alapkiképzés után hivatásos katonák lehetnek. Az első háromnapos alkalmassági vizsgákat 1998. február 16-tól tartották, amelyek eredményeként

[583] Nur jede zweite Schützenpanzer einsatzbereit, *Die Presse* 1999. január 7.
[584] A vadászgépeknek, amelyeket Ausztria használtan, átmeneti megoldásként vásárolt a svéd légierőtől a nyolcvanas évek közepén, az eredeti elképzelés szerint tíz évig kellett volna szolgálniuk a Bundesheert. Mivel a svédek a nyolcvanas évek legvégén (1987-89-ben) szállították le őket, lecserélésük előkészítését a kilencvenes évek közepén meg kellett volna kezdeni.
[585] Az utóbbiról a szociáldemokrata koalíciós partner már egészen korán biztosította a védelmi minisztériumot: Vranitzky kancellár már 1996 végén felhívta a figyelmet arra, hogy a tárca nem kap külön keretet arra, hogy új vadászrepülőket vásároljon: Vranitzky: Kein Extrageld für Abfangjäger, *Die Presse* 1996. december 30.
[586] Zwist in Koalition um neue Panzer. Draken-Nachfolge auf 1998 vertagt, *Die Presse* 1996. november 27.
[587] Neue Hubschrauber für Heer. Koalition will raschen Ankauf, *Die Presse* 1999. március 2.
[588] Frauen im Heer, *ÖMZ* 1997/4, 444
[589] „Armeen sind die letzten großen Männerbünde”, *Die Presse* 1997. február 17.
[590] Kämpfende Soldatinnen: Zwei Drittel sind dafür, *Die Presse* 1997. március 4.
[591] Az alkotmány 9a cikkelyének új (4) bekezdése szerint „A nőnemű osztrák állampolgárok katonaként, önkéntes alapon szolgálatot vállalhatnak a Bundesheerben, és joguk van e szolgálat befejezésére.”

április 1-jétől kilenc hölgy vonulhatott be a straßi 5. vadászezredhez; december 1-jével pedig két, századosi rangban bevonult orvos személyében az első női tisztek is megjelentek a Bundesheerben. Az első női altisztek 1999 decemberében végeztek (egyikük egyébként évfolyamelsőként),[592] ám az első női csapattisztekre természetesen – a felsőfokú katonai képzésük végéig – még 2003-ig várni kellett.[593]

A védelmi miniszter 1997 elején jelentést adott a Bundesheer helyzetéről a parlamentnek. A jelentés célja az volt, hogy segítsen a reform későbbi lépéseinek meghatározásában, és a biztonságpolitikai fenyegetések és a rendelkezése álló források összefoglalása mellett egy cselekvési tervet is tartalmazott. Utóbbi lehetővé tette a jövőbeni fejleményekre való megfelelő reakciót, pl. az Ausztria EU-csatlakozása és a NATO keleti bővítéséből adódó megváltozott biztonságpolitikai helyzet alapján szükségessé váló strukturális változtatásokat. A jelentés beszámolt arról, hogy a védelmi költségvetés 1990 és 1997 között – bár 17,5-ről 20,8 milliárd schillingre nőtt – a GDP arányában 0,98%-ról 0,83%-ra csökkent, noha az 1992-es védelmi reform 1%-os arányt írt elő annak érdekében, hogy finanszírozhatóak legyenek a tíz éves beszerzési elképzelések.[594]

5.2. diagram: Ausztria, Finnország, Svájc és Svédország védelmi költségvetései az EU-átlaggal összehasonlítva 1989és 1999 között, a GDP százalékában



Forrás: SIPRI Yearbook 1998-2003

---

592 Dienstleistungen der Frauen im Bundesheer im Jahr 1999; Bericht des Bundesministers für Landesverteidigung an den Nationalrat, 2000. március 29., 3. http://www.bmlv.gv.at/karriere/frauen/images/pdf/bericht_1999.pdf

593 Ausfallsquote ging zurück, *Die Presse* 1998. február 20; Erste weibliche Soldaten im Bundesheer, uo. 1998. április 1; Erstmals Frauen im Offiziersrang, uo. 1998. december 2.

594 Situationsbericht des Verteidigungsministers, *ÖMZ* 1997/3, 298-300; Situationsbericht des Verteidigungsministers liegt vor, Parlamentskorrespondenz Nr. 53, 1997. január 28. http://www.parlament.gv.at/PG/PR/JAHR_1997/PK0053/PK0053.shtml

A jelentésben a strukturális változásokra vonatkozó elképzelések a haderőreformnak következő év elején elfogadott átalakításában kerültek kidolgozásra (Heeresgliederung 98). Hátterében a jelentésnek az aktuális fenyegetettségképre, a pénzügyi források folyamatosan alacsony szintjére, az egyre növekvő nemzetközi szerepvállalás szükségességére és a magyar határon teljesített támogató bevetés állandósulására vonatkozó megfontolásai álltak. További egyszerűsítésekre került sor a vezetési rendszerben (parancsnokságok szerkezetének egyszerűsítése) és a törzsekben (az illetékességi körök jobb meghatározása), a hivatalokban és az infrastruktúrában (kaszárnyák bezárása); összevonásokra került sor a gépesített csapatok körében; igyekeztek jobban megkülönböztetni a territoriális és az állandó erők feladatait. Csökkentették a haderő mozgósítási létszámát 150 000-ről 110 000-re. A Bundesheer nemzetközi feladatainak növekedését és jelentőségét mutatja, hogy külön parancsnokságot hoztak létre a nemzetközi bevetésekre.[595]

A kilencvenes évek második felében már felmerült a hivatásos haderőre való áttérés kérdése, bár ebben az időszakban inkább csak egy, a politikai elit körében vizsgált lehetőséget jelentett. A Néppárt munkacsoportot hozott létre a kérdés vizsgálatára, amely egy évnyi vizsgálódás után, 1998 novemberében arra jutott, hogy az Ausztriában fennálló rendszernek középtávon nincs alternatívája, ugyanakkor leszögezte, hogy Werner Fasslabend minisztersége alatt a Bundesheer keretében megerősödött a hivatásos állomány.[596] A szociáldemokraták, bár a polgári szolgálat megerősítése révén hozzájárultak a rendelkezésre álló, besorozható évjáratok létszámának csökkentéséhez, és ellenezték a védelmi költségvetésnek a haderőreform értelmében kívánatos szintre történő növelését, nem tágítottak a történetileg meghatározott, hagyományos, az általános hadkötelezettséget pártoló álláspontjuktól.[597] A Zöldek részéről is elhangzott az önkéntes haderő ötlete, az ország haderejének drasztikus (12 500 főre történő) csökkentésére vonatkozó elképzelésük kísérőjelenségeként, amikor a védelmi reform felülvizsgálata idején az általános hadkötelezettség eltörlését javasolták, és felvetették, hogy az így felszabaduló forrásokat egy átfogó, a kelet-európai rendszerváltó államokba irányuló gazdasági segélyprogram finanszírozására kellene fordítani.[598]

A Bundesheer fegyverzetének modernizációjához az újabb impulzust az 1999. februári lavinakatasztrófa adta. A Tirolt és Vorarlberget sújtó havazás következtében lavina zúdult Galtür községre, ami számos emberéletet követelt. A segítségnyújtáshoz azonban – amint azt az időjárás egyáltalán lehetővé tette – a Bundesheer rendelkezésre álló szállítóhelikopterek

---

[595] Hessel i.m. 176-7 és Strukturanpassung der Heeresgliederung Neu, *ÖMZ* 1998/3, 296
[596] ÖVP fixiert Absage an Berufsheer. Neuer Panzerkauf steht bevor, *Die Presse* 1998. november 6.
[597] Plädoyer fürs Selbstständig-Werden. Neue SP-Sparpläne für das Heer, *Die Presse* 1998. január 12.
[598] Wabl will ein Mini-Heer, *Die Presse* 1998. január 21.

jelentette kapacitás nem bizonyult elegendőnek, emiatt a külügyminisztérium segítségért folyamodott a német, az amerikai, a francia, a brit és a svájci kormányhoz. A galtüri tragédia másnapján Valzur térségét is lavina sújtotta, ami tovább nehezítette a mentést. Az akcióban összesen 47 helikopter vett részt, ebből 19-et a Bundesheer, a többit Németország, a Bajorországban állomásozó amerikai csapatok, Franciaország és Svájc bocsátotta az osztrákok rendelkezésére.[599] A lavinakatasztrófa tapasztalatai alapján határozott úgy 1999 áprilisában az osztrák kormány, hogy a Bundesheer modernizációs programjának a repülőgépek és helikopterek beszerzésére vonatkozó „légi" komponenséből (az ún. „Luft-Paket") elsőbbséget biztosít a helikopterek beszerzésének, és kilenc szállítóhelikoptert vásárol (további három beszerzéséről pedig a pénzügyi feltételek ismeretében később dönt).[600] A helikopter-beszerzéshez vezető döntést a harckocsivásárlást megelőzőhöz hasonló vita előzte meg a koalíción belül; bár mindkét fél elismerte annak szükségességét, az SPÖ – Edlinger pénzügyminiszterrel az élen – elutasította külön források biztosítását a védelmi költségvetés futó programokkal amúgy is évekre leterhelt fejlesztési fejezete számára.[601] A kormány végül a honvédelmi tanácsban 400 millió schilling kiegészítést ígért a védelmi minisztériumnak a következő két évre, és a pályáztatást a választások utánra helyezte kilátásba.[602]

A Bundesheer nemzetközi bekötöttségét erősítette, hogy Ausztria csatlakozott ahhoz a kezdeményezéshez, amely az ENSZ keretében indítandó békefenntartó műveletek megkönnyítésére 1995-ben Dánia indítványa nyomán több állam részvételével egy magas készültségű (15-30 napon belül bevethető) dandár (SHIRBRIG) kialakítását célozta, amely egy (Dániában található) állandó tervezőegységgel rendelkezik. A SHIRBRIG-hez Ausztria a kormány 1996. decemberi döntése értelmében csatlakozott, és két zászlóaljjal vesz részt a többnemzetiségű erőben. A SHIRBRIG-kezdeményezéssel párhuzamosan Közép-Európában tárgyalások kezdődtek annak érdekében, hogy a térség államai együttműködjenek a békefenntartás területén. A tárgyalások eredményeként 1998. március 19-én került sor egy szándéknyilatkozat aláírására Ausztria, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia között a CENCOOP-kezdemé-

---

599 Assistenzleistung aus Anlass der Schneekatastrophe in Westösterreich im Februar 1999, *ÖMZ* 1999/3,326-7. A Bundesheernek 1981 óta nem állt rendelkezésére nagy kapacitású szállítóhelikopter, amikor Ausztria (a jelek szerint messze áron alul) eladta két Sikorsky CH 53-asát az izraeli haderőnek. A Bundesheer hasonlóképpen nem rendelkezett számottevő szállítórepülőgép-kapacitással sem. L. Sag mir, wo die Helikopter sind, *Die Presse* 1999. február 27. Az előbbi problémát 2000 októberében kilenc Sikorsky S 70A Black Hawk közepes szállítóhelikopter, az utóbbit 2002 márciusában a brit haderő három használt C-130K Hercules gépének megvásárlásával orvosolták. L. Entscheidung über Hubschrauberkauf beim Bundesheer gefallen, 2000. október 6. http://www.bmlv.gv.at/cms/artikel.php?ID=1814 és Vertragsunterzeichnung Transportflugzeuge „Hercules", 2002. május 22. http://www.bundesheer.gv.at/journalist/pa_body.php?id=188&timeline=76 és

600 Neue Hubschrauber für das Bundesheer, *ÖMZ* 1999/4, 467-8

601 L. pl. Helikopter um vier Milliarden, *Die Presse* 1999. március 2.; Helikopterzwist eskaliert, uo. 1999. március 4.; Schüssel will Geld fürs Heer, u. 1999. április 8.

602 Nach SP-Einlenken: Heer erhält mehr Geld für neue Hubschrauber, *Die Presse* 1999. április 10.

nyezésről (Central European Nations Cooperation), amelynek a célja az, hogy növelje a résztvevő közép-európai államok képességeit (valamint azok bevethetőségét) az ENSZ-mandátum alapján indítandó nemzetközi műveletekben való részvételre. A CENCOOP egy dandár méretű erő, amely a résztvevő nemzetek által felajánlott erők moduláris összeállításán alapul.[603]

A kilencvenes években súlyosbodott a haderő kiszolgáltatottsága a politikával szemben, mivel a védelempolitika a koalíciós pártok közötti vita egyik fő pontjaként a mindennapi politika játékszerévé vált. A közös megegyezéssel kialakított 1992-es haderőreform végrehajtása részben az abban szükségesként megjelölt, a GDP 1%-át kitevő védelmi költségvetés lehetetlensége, részben a tárca mulasztásai (pl. a kaszárnyaeladások ügyében) akadozott. Miközben az SPÖ folyamatosan elzárkózott a költségvetési részesedés emelésétől, rendszeresen számon kérte a néppárti vezetésű minisztériumon a védelmi reform vagy a beszerzési projektek végrehajtását. Egyes politikusaik (pl. a frakcióvezető, Peter Kostelka) állásfoglalásai időnként alátámasztani látszottak a szociáldemokratáknak a haderő iránti, a 30-as évekre datálható gyanakvásának tételét. Az viszont a minisztérium vezetése ellen szól, hogy a költségvetési források hiányára csak a haderőreform 1998-as „felújításával" sikerült reagálnia. Részben ez okozta a kilencvenes évek közepén indított beszerzések körüli vitákat is, hiszen azok nem az eredeti fejlesztési prioritásoknak a forráshiány fényében eszközölt újragondolása értelmében születtek, hanem egy rögtönzött, a körülményeknek engedelmeskedő, önkényes beszerzési „politika" eredményei voltak: így a páncélos program az eredeti prioritási lista végéről egy váratlan, kedvező vásárlási ajánlat miatt került az első helyre, a helikoptervásárlást a galtüri lavinakatasztrófa nyomán politikai okok ihlették. Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg arról, hogy a Bundesheernek a magyar határon teljesített támogató szolgálata milliárdokat vett el a védelmi költségvetésből, és egyes hangok szerint a belügyminisztérium feladatainak (és azok költségeinek) „kihelyezését" jelentette. (Mivel a belügyi tárca az SPÖ kezében volt, természetesen ez az ellentét is pártpolitikai színezetet öltött.)

A Bundesheert a politika két alapvető kérdésben árulta el: egyrészt a védelmi költségvetés „szint alatt" tartásával megakadályozta a szükséges fejlesztések végrehajtását; másrészt nem volt képes előállni a haderő fejlesztéséhez, feladatainak meghatározásához szükséges biztonság- és védelempolitikai iránymutatással. A tisztikar elkeseredését mutatja, hogy az elégedetlenségét a nyilvánosság előtt is hangoztatta, így például a minisztérium mulasztásaira az 1992-es védelmi reform végrehajtásával kapcsolatban a tisztikarból hallatszó hangok már

[603] CENCOOP, *ÖMZ* 1998/3, 299 és Truppenabkommen für die SHIRBRIG, *ÖMZ* 1998/5, 549

1996 novemberében felhívták a figyelmet.[604] A helyzet súlyosságát mutatja, hogy a Bundesheer főszemlélője is a nyilvánosság előtt szólt a forráshiány jelentette problémáról, ugyanakkor arra hívta fel a figyelmet, hogy vannak olyan, tovább nem halasztható beszerzések (ilyennek minősítette a légtérellenőrzést, különös tekintettel a Drakenek felváltására), amelyek nélkül a Bundesheer nem képes teljesíteni feladatait. A tábornok kifogásolta, hogy az opciós jelentés csak 1998 elején készül el, mivel a biztonságpolitikai alapok tisztázására mielőbb szükség lenne a haderő továbbfejlesztése érdekében.[605] A védelmi reform felülvizsgálatát megelőzően bírálta a haderővel kapcsolatos pártpolitikai indíttatású vitákat, és azt ajánlotta, hogy helyettük a politikai elit próbáljon meg egyetértésre jutni a Bundesheer alapvető feladatairól.[606]

[604] Minister vor Scherbenhaufen der Heeresreform, *Die Presse* 1996. november 16. A kaszárnyaeladások az egyik legfőbb vádpontot jelentették, miután a gazdasági miniszter egy, a parlamentben elhangzott kérdésre válaszolva elárulta, hogy a Bundesheer mintegy 100 telephelyének igazgatásával kb. 1500 hivatalnok foglalkozik.
[605] Bundesheer steht vor drastischem Sparkurs, *Die Presse* 1996. november 15.
[606] General Majcen rügt „politisches Gezänk", *Die Presse* 1998. január 21.

Következtetések

A kilencvenes évek osztrák kül- és biztonságpolitikájának vizsgálata az első megközelítésben a szuverenitás problémájára irányítja a figyelmet. Ebben az összefüggésben szintre elkerülhetetlen az összehasonlítás a keleti tömbből kiszabaduló rendszerváltó államokkal, amelyek az évtized elején néztek szembe a szuverén kül-, biztonság- és védelempolitika kialakításának feladatával. Ausztria külpolitikai mozgástere – a bipoláris világrend felbomlásával – jelentősen megnőtt, ugyanakkor a kül- és biztonságpolitikai irányok és prioritások revíziója is szükségessé vált. A globális és európai biztonsági intézményi rendszer megváltozása ugyanakkor megkérdőjelezte ezt a külpolitikai mozgásszabadságot, hiszen Ausztria nem volt részese éppen azoknak az intézményeknek, amelyek az újjáalakuló európai biztonsági rendszer központi elemeiként kristályosodtak ki az évtized folyamán. Ezek az intézmények azonban – integrációs vagy kollektív védelmi vonatkozásaik miatt – befolyásolták tagállamaik szuverenitásának bizonyos elemeit, így Ausztriának azzal a lehetőséggel kellett szembenéznie, hogy részben fel kell áldoznia a 80-as és 90-es évek fordulóján visszanyert kül- és biztonságpolitikai cselekvési szabadságát abban az esetben, ha nem akar lemondani ezekben az integrációs vagy biztonsági centrumokban való részvétel és befolyásgyakorlás lehetőségéről. Ebben a folyamatban egyfajta társadalmi megállapodás eredményeként a semlegesség jelent meg mint olyan határvonal, amelyet szuverenitása külső dimenziójának korlátozásában Ausztria nem akart átlépni. A megoldást egyrészt a részvételnek a tagságánál korlátozottabb formában való elérése, másrészt a tagság akadályát képező tényező átértelmezése jelentette.

A semlegességre vonatkozó megállapítások

Ausztria kezdettől fogva szabadon értelmezte semlegességét. Bár 1955-ben a semlegesség svájci modelljének követését ígérte, a kormány már a semlegességi törvény elfogadása előtt nyilvánvalóvá tette, hogy nem fogadja el annak egyik legfőbb elemét, és igyekszik elérni Ausztria tagságát az ENSZ-ben, és azt is leszögezte, hogy az ország semlegessége nem jelent ideológiai semlegességet. Az aktív semlegességi politika időszakában az is előfordult, így pl. a hadianyagtörvény esetében, hogy Ausztria szigorúbban értelmezte a semlegességet az uralkodó svájci doktrínánál. Az interpretáció szabadságának külső keretét az Államszerződést aláíró négy nagyhatalom esetleges fenntartásai jelenthették (ilyen értelmezésbeli „segítségre" volt is példa a Szovjetunió részéről), ám a hidegháború befejezésével (Oroszország esetében valamivel később) ez a keret is megszűnt. Ausztria az Államszerződés egyes cikkeinek hatá-

lyon kívül helyezése kapcsán is nyilvánvalóvá tette, hogy szabadon óhajtja értelmezni semlegességét.

A svájci (és egyéb semleges) mintától való eltérés érhető tetten a honvédelem katonai dimenziója kapcsán; elég csak a folyamatosan alacsony védelmi költségvetésre – a GDP 1-1,2%-a körüli érték a kilencvenes évek végére 0,8%-ra esett –, a légtérellenőrzés elhanyagolására, a valóságtól eltávolodott védelmi koncepciókra (a Spannocchi-féle területvédelmi elképzelés és annak egy évtizeddel későbbi lecsapódása az 1985-ös honvédelmi tervben), valamint a honvédelem kérdésével való belpolitikai visszaélésre gondolnunk. A honvédelem katonai oldalának háttérbe szorulása és belpolitikai kiszolgáltatottság jórészt valószínűleg a katonai fenyegetésnek a hidegháború idején legvalószínűbb forgatókönyve (azaz egy, a tömbök közötti európai összecsapásban való érintettség) miatt alakult ki, amikor a katonai eszközökkel szemben inkább csak a semlegességi politika ígért valós védelmet. Ehhez képest a bipoláris rendszer felbomlása Ausztriában is a védelmi költségvetés csökkenését idézte elő („békeosztalék"), holott a hidegháború vége a regionális konfliktusok valószínűségének növekedésével a szomszédságban Ausztria számára inkább a katonai jellegű fenyegetések kézzelfoghatóbbá válásához vezetett. A forráshiány mellett a politikai elit haderővel kapcsolatos legnagyobb mulasztása a stratégiai dokumentumok kiadásának, ezáltal a Bundesheerre abból levezethető feladatok pontos meghatározásának hiánya volt. Ennek megfelelően a haderő fejlesztése sem világos irányelvek mentén folyt, amit jól példáz a különösen a kilencvenes évek második felében zavarossá váló, homályos prioritások mentén operáló beszerzési politika.

Az osztrák semlegesség további sajátossága, hogy túlnőtt eredeti egyszerű, kül- és biztonságpolitikai funkcióján. A Kreisky-éra aktív külpolitikájának, az ország megnövekedett nemzetközi presztízsének köszönhetően a semlegesség az akkor megerősödő osztrák nemzeti identitás alkotóelemévé vált, nem is beszélve arról a szerepéről, hogy a negatív irányú nemzeti önmeghatározás terén szembetűnő eleme volt a Németországtól való elkülönülésnek. A biztonságpolitika – és így a semlegesség – bármiféle, a nemzetközi változások hatására szükségessé váló átértékelésére és felülvizsgálatára irányuló kezdeményezés a semlegesség e szimbolikus értéke miatt rendkívül kényes területen mozgott, és a nemzeti identitás alapjait érintő, heves érzelmeket kiváltó vitává fajulhatott, amit a politikai elit jórészt igyekezett elkerülni.

Az önkép problémái

Az aktív semlegességi politika másik hatása az osztrák külpolitikáról alkotott belső elképzeléshez kapcsolódó morális vonás volt, ami remekül illett az osztrák baloldalt – különösen az

alternatív mozgalmak alapján éppen a nyolcvanas években kialakuló zöld mozgalmat – jellemző pacifizmushoz. Ez a morális vonulat – mintegy mellékhatásként – időnként az osztrák nemzeti „önkép" zavaraihoz vezetett, amennyiben éles kontrasztban állt az Anschluss utáni időszakban játszott szerep feldolgozásának a – megintcsak a nyolcvanas években felvetett – szükségességével, valamint az Ausztria külső értékelését befolyásoló olyan botrányokkal, mint a Waldheim-ügy vagy jóval később az Európai Unió 14 tagállama által 2000 februárjában Ausztria ellen elrendelt szankciók. Utóbbiak esetében a közvélemény számára gyakorlatilag feldolgozhatatlanná, a meg nem értettség élményévé vált az Ausztriáról alkotott belső és külső kép (a morálisan felsőbbrendű vagy barna foltokkal szennyezett nemzet benyomása) közötti áthidalhatatlan ellentét.

A semlegesség fentebb kifejtett morális vonásának egy másik következményeként a multilaterális, diplomáciai megoldásokba vetett hit a közvélemény szemében is külpolitikai értéknek számít, így a kül- és biztonságpolitikának a nemzetközi változások és a globalizáció folyamatainak köszönhető egyre nagyobb társadalmi ellenőrzöttsége Ausztriában talán nem jelentett akkora újdonságot, mint Európa más országaiban. (Ez a hozzáállás jól megfelel a nemzetközi kapcsolatokban követett kisállami stratégiának is.) A külső szemlélő számára gyakran úgy tűnik, hogy a társadalom semlegesség iránti elkötelezettségének határozott kifejezése valamiféleképpen a külpolitikának ezt a morális eredőjét kéri számon a politikai elittől. Ha valaha sikerül új értelmet adni az osztrák semlegességnek, akkor az elsősorban erre, a közvélemény részéről tapasztalható nyomásra fog válaszolni.

Nemzetközi szerep

Már a nyolcvanas évek második felében a külügyminisztériumot átvevő Néppárt kezdeményezésére a külpolitika a globális agenda helyett inkább európai és regionális érdeklődést mutatott, így a bipoláris konfliktus végével a semleges országokra leselkedő nemzetközi szerepvesztés nem jelentett gyökeres irányváltást az osztrák külpolitikában. Ugyanakkor a tömbrendszerrel való politikai és intézményi leszámolás (az évtized elején az EBEÉ-fórum előtérbe kerülése), a kollektív biztonság rendszerének feléledése (és az osztrák BT-tagság 1991-92-ben), Bécsnek nemzetközi intézmények székhelyeként való működése (az évtized elején az EBEÉ egyik központja lett a város), illetve a kontinensen zajló – pozitív és negatív – változások koncentrátumát adó két térség (a kelet-közép-európai és a posztjugoszláv) szomszédsága a kilencvenes évek első felében is különös súlyt adtak az osztrák külpolitikának. Bár a kelet és nyugat közötti hídszerep hamar feleslegessé vált (különösen, mert Ausztria nem volt tagja azoknak a nemzetközi intézményeknek, amelyek a leginkább érdekelték a kelet-közép-

európai államokat), a kilencvenes évek elején kibontakozó jugoszláv válságban tett közvetítési kísérletei komoly térségbeli tényezővé tették az országot. A harmadik világ súlyvesztése az osztrák külpolitikában a fejlesztési segélyezés 1993-as reformjával (súlyponti államok kijelölésével) vált nyilvánvalóvá. A kilencvenes évek második felében a regionális beágyazottság is kezdett elhalványulni, a nukleáris energiával kapcsolatos és egyéb problémák mérgezték a kapcsolatot még azokkal a régióbeli államokkal is, amelyek a Monarchiához – ilyen vagy olyan formában és jogállásban – való tartozásuk révén különös jelentőséggel bírtak a mitteleuropéer indíttatású Néppárt által dominált külpolitikában. A évtized második felét így egy túlnyomórészt (nyugat-)európai orientáció jellemezte.

A belső vita akadályai

A biztonságpolitikával és a semlegességgel kapcsolatos viták egyik problémáját a semlegességnek az osztrák nemzeti identitás kialakításában játszott, már említett szerepe jelentette, ami megnehezített minden, a biztonságpolitika alapjaira irányuló társadalmi egyeztetést. A belső vitákban rejlő másik veszély a közvélemény világos állásfoglalásából és a semlegesség iránt mutatott határozott érdeklődéséből eredt, amely egyes politikai erőket az érvelés túlzott leegyszerűsítésére és belpolitikai haszonszerzésre ösztönzött, a semlegesség védelmezőinek tüntetvén fel magukat. (A szociáldemokraták egy nagy csoportja különösen vétkesnek mondható ebben a fajta populizmusban.) Ennek eredményeként gyakran a revíziópárti tábor is visszavonult a belső vita elől, hiszen a semlegességi tabu megtörése fokozott belpolitikai kockázatot rejtett magában. Így a közvélemény teherbírásával kapcsolatos kételyekből eredő belpolitikai megfontolások mindvégig meghúzódtak a biztonságpolitikával kapcsolatos kezdeményezések mögött. A semlegesség jelentette tabu (a kilencvenes évek elején a semlegesség újraértelmezésére tett bármilyen kísérlet vagy eszmefuttatás tabutörésnek számított) egyfajta irracionális elemet csempészett a biztonságpolitikai diskurzusba. A biztonságpolitika alapjairól folytatott objektív vita e fő akadályát az identitás csapdájának nevezhetnénk.

Az a tény, hogy a semlegességgel kapcsolatos belső fenntartások megakadályozták a biztonságpolitika jövőjéről folytatott objektív vitát, híven tükröződik a nemzetközi változásokra reagáló új stratégiai dokumentumok teljes hiányában. Az egyetlen, rendelkezésre álló dokumentum az 1985-ös, fehér könyv jellegű, az átfogó honvédelem elvét megfogalmazó honvédelmi terv volt. Még az 1998 elejére elkészített, el nem fogadott opciós jelentés sem illeszkedett műfajában a stratégiai dokumentumok körébe, hiszen célja jóval szűkebb, a biztonságpolitika „intézményi" lehetőségeinek felmérése volt. A kormány részéről a legtöbb a

kormányprogramokban a biztonságpolitikának szentelt rövid fejezetek voltak; ezek jelentették a nagykoalíció legnagyobb közös osztóját ebben a tárgykörben.

A biztonságpolitikai vita másik csapdája a nemzetközi, illetve közjogi megközelítés elburjánzása volt. Miután az osztrák külpolitika évtizedeket töltött a semlegesség nemzetközi jogi értelmezésével és az annak alapján Ausztria előtt feltáruló vagy bezáruló lehetőségek feltérképezésével, ez a megközelítés a kilencvenes években sem vesztett vonzerejéből. Az osztrák biztonságpolitika lehetőségeinek esetleges vizsgálata az esetek túlnyomó részében elbukott a „mit enged a semlegesség?" jogi latolgatásán, miközben a politikai szempontok háttérbe szorultak. A jogi értelmezés talán a semlegesség érdekében megjelent védekező mechanizmusként is értelmezhető.

Biztonságpolitikai dualizmus

A biztonságpolitika rendszerezett stratégiai alapra helyezése fájón hiányzott a politikai elit szempontjából is, amely időnként olyan javaslatokat fogalmazott meg (l. a WEU-tagság és a semlegesség összeegyeztethetősége), amelyek komolyan felvetették azt a lehetőséget, hogy a politikai elit vagy nagyon provinciális kül- és biztonságpolitikai kérdésekben, vagy megtéveszti a közvéleményt. Úgy tűnt, esetenként impulzív módon, a semlegesség miatt érzékeny közvéleményt kikerülve „bel- és külpolitizál" a kormány. Az előbbire az opciós jelentést beígérő, a WEU-tagságra utaló 1996-os vagy az 1999-2000-es nagykoalíciós kormányalakítási kísérlet keretében keletkezett, végül fel nem használt kormányprogram, az utóbbira az EK/EU keretében zajló, egy európai biztonságpolitika kialakítására irányuló folyamattal kapcsolatos reaktív politika a példa. Bár az évtized elején gyorsan világossá vált, hogy a megálmodott európai kollektív biztonsági rendszer terve nem reális, az osztrák politikai elit mégis az európai biztonsági rendszer sokat emlegetett címszava alatt még a kilencvenes évek derekán is hinni engedte, hogy az európai biztonsági folyamatok egy ilyen, a semlegességgel összeegyeztethető rendszer kialakulását eredményezik majd. A kormány ennek védőpajzsa alatt hajtotta végre az osztrák biztonságpolitikának az Európai Unió második pillérében a kilencvenes években kialakított vívmányokhoz (közös kül- és biztonságpolitika, formálódó védelempolitika) való igazítását is. A maastrichti szerződés elfogadása után az európai integrációt prioritásként kezelő osztrák külpolitika a semlegességet katonai magjára lebontva értékelte át és hozta összhangba az európai vívmányokkal, különösebb hírverés nélkül, de ugyanígy – a semlegességgel kapcsolatos következmények közvélemény előtti feltárása nélkül, a pillanat hatása alatt – zajlott pl. a nemzetközi műveletekben való részvételről szóló törvény 1997-es elfogadása is. Hasonlóképpen zajlott az amszterdami szerződés ratifikációja is, amelyet egy, a

petersbergi feladatok teljes spektrumában (így a béketeremtésre irányuló feladatokban is) való osztrák részvételt lehetővé tevő alkotmánymódosítás (a 23f cikkely beillesztése) kísért. Szintén nagyobb feltűnés nélkül – a semlegesség és az európai uniós tagságból eredő szolidaritás követelményei közül választva – fogadta el az osztrák kancellár 1999 júniusában az európai biztonság- és védelempolitika kialakulását jelentő tanácsi határozatokat. Úgy tűnik tehát, hogy a biztonságpolitika új irányairól folytatott vitát elkerülve a kormány kettős biztonságpolitikát követett: a „nominális" változatot befelé, a valósat kifelé, az európai szolidaritás szellemében. Ahogyan egy diplomata még 1990-ben megfogalmazta: bármilyen politikát is fogunk folytatni, semlegességnek fogjuk nevezni. A két biztonságpolitika összeterelésére csak az új, 2000 februárjában megalakult ÖVP-FPÖ-kormány tett óvatos kísérletet.

Bibliográfia

I. Források, forráskiadványok

A változó NATO. Dokumentumok 1989-1994, Budapest–Brüsszel: NATO–SVKI 1994

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, *Außenpolitischer Bericht – Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik*, évente

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Österreichische Außenpolitische Dokumentation 1990-2000

Csáky, Eva-Marie, *Der Weg zu Freiheit und Neutralität. Dokumentation zur österreichischen Außenpolitik 1945-1955*, Wien: Österreichische Gesellschaft für Außenpolitik und internationale Beziehungen 1980

Dunay Pál – Gazdag Ferenc, *A helsinki folyamat: Az első húsz év. Tanulmányok és dokumentumok*, Budapest: SVKI 1995

Dunay Pál – Gazdag Ferenc, *Nyugat-európai Unió. Tanulmányok – dokumentumok*, Budapest: SVKI 1994

Fazekas Judit, *Az európai integráció alapszerződései. A római, a maastrichti és az amszterdami szerződések – hatályos és összehasonlító szöveg*, Budapest: KJK-Kerszöv 2000

Gazdag Ferenc (szerk.), *NATO dokumentumok 1994-1999*, Budapest–Brüsszel: NATO–SVKI 1999

Gehler, Michael, *Der lange Weg nach Europa. Österreich von Paneuropa bis zum EU-Beitritt. Dokumente*, Innsbruck–Wien–München–Bozen: Studien Verlag 2002

Halmosy Dénes, *Nemzetközi szerződések 1945-1982. A második világháború utáni korszak legfontosabb külpolitikai szerződései*, Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – Gondolat 1985

Hummer, Waldemar – Walter Obwexer, *Österreich in der Europäischen Union. Bd. 1. Beitrittsvertrag, Beitrittsakte, Schlussakte*, Wien: Österreichische Staatsdruckerei 1995

Jopp, Mathias – Otto Schmuck (Hrsg.), *Die Reform der Europäischen Union, Analysen – Positionen – Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/1997*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 1996

Kotanko, Christoph (Hrsg.), *Die Qual der Wahl. Die Programme der Parteien im Vergleich*, Wien: Czernin 1999

Kunnert, Gerhard, *Spurensicherung auf dem österreichischen Weg nach Brüssel*, Wien: Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei 1992

Mayrzedt, Hans – Waldemar Hummer, *20 Jahre österreichische Neutralitäts- und Europapolitik (1955-1975). Dokumentation*, Wien: Braumüller 1976

Ott, Hans-Peter, *Österreich in der Europäischen Union. Vom Antrag zur Mitgliedschaft. Die Rolle des Europäischen Parlaments bei der vierten EU-Erweiterung*, Lahr: Schauenburg 1995

Österreichische Gesellschaft für Außenpolitik und internationale Beziehungen, *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik*, 1984-2002

Schallenberg, Alexander – Christoph Thun-Hohenstein, *Die EU-Präsidentschaft Österreichs. Eine umfassende Analyse und Dokumentation des zweiten Halbjahres 1998*, Wien: Manz 1999

Scheich, Manfred, *Tabubruch. Österreichs Entscheidung für die Europäische Union*, Wien–Köln–Weimar: Böhlau 2005

SIPRI Yearbook. World Armaments and Disarmament; Stockholm International Peace Research Institute – Oxford University Press, évente

Stourzh, Gerald, *Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945-1955*, Wien: Böhlau 1998[4]

Statistisches Handbuch der Republik Österreich [1992-től Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich], Wien: Österreichisches Statistisches Zentralamt, évente

The Military Balance, International Institute for Strategic Studies – Oxford University Press, évente

Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, 16. Jänner 1987, Wien: Bundespressedienst 1987

Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, 17. Dezember 1990, Bundespressedienst, Wien 1990

Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialdemokratischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei, 29. November 1994, Bundespressedienst, Wien 1994

Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky, Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat, Wien, am 13. März 1996, Wien: Bundespressedienst 1996

Bundeskanzler Mag. Viktor Klima, Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat, Wien, am 29. Jänner 1997. Wien: Bundespressedienst 1997

Bundesminister für Landesverteidigung, *Bericht and die Bundesregierung. Sicherheitspolitisches Umfeld und Streitkräfteentwicklung*, Wien, Juni 1991

Der Bericht: Österreichs Sicherheit. Bericht über alle weiterführenden Optionen Österreichs im Bereich der Sicherheitspolitik (Optionenbericht), Wien, am 2. April 1998

Der bessere Weg. Programm der ÖVP am Beginn des 21. Jahrhunderts. Entwurf zur Vorlage am Bundesparteivorstand am 2. September 1999

Der Haider–Prinzhorn Plan. Zukunft für unser Land, FPÖ 1999

Der richtige Weg für Österreich. Wahlplattform der SPÖ für die Nationalratswahlen 1999

Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat von Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky 18. Dezember 1990, Bundespressedienst, Wien 1990

Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat von Bundeskanzler von Dr. Franz Vranitzky, 30. November 1994, Wien: Bundespressedienst 1994

EU: Kurskorrektur in Brüssel. Europapolitisches Manifest der Grünen 1999

Europa verwandeln. Europapolitisches Manifest der Grünen, Wien, 15. März 1996

Gemeinsam für ein neues Europa. Wahlprogramm der SPÖ für die Wahlen zum Europäischen Parlament am 13. Juni 1999

Koalitionsübereinkommen zwischen der Sozialdemokratischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei, Wien, am 11. März 1996, Bundeskanzleramt, Bundespressedienst

Kompetent. Engagiert. Grüne Positionen für eine neue Politik (Wahlprogramm 1999)

Leitlinien Grüner Politik, Impuls, Wien 1990

Österreich politisch erneuern. Programm der Freiheitlichen Partei Österreichs. Beschlossen am Programmparteitag 1. und 2. Juni 1985 in Salzburg

Österreichische Volkspartei, Grundsatzprogramm. Beschlossen am 30. ordentlichen Parteitag der Österreichischen Volkspartei am 22. April 1995 in Wien

ÖVP, Besser für Österreich. Unser Europaprogramm, 1999

Politik konkret. Der Beitrag der ÖVP zur äußeren Sicherheit. Sicherheit kennt keine Grenzen, Politische Akademie, Wien, Jänner 1994

Stellungnahme der Vereinigung Österreichischer Industrieller zur europäischen Integration, Europa – unsere Zukunft, Wien 1987, http://www.ena.lu/mce.swf?doc=20745&lang=3

Weißbuch der österreichischen Bundesregierung. Österreich in der Europäischen Union, Bundeskanzleramt, Bundespressedienst 1995

II. Monográfiák, tanulmánykötetek

Bächler, Günter (Hrsg.), *Beitreten oder Trittbrettfahren? Die Zukunft der Neutralität in Europa*, Zürich: Rüegger 1994

Baumann, Wolfgang – Gunther Hauser, *Mitteleuropa – Im geopolitischen Interesse Österreichs*, Wien o. J.

Bieler, Andreas, *Globalisation and Enlargement of the European Union. Austrian and Swedish social forces in the struggle over membership*, London-New York: Routledge 2000

Binder, Dieter A. – Ernst Bruckmüller, *Essay über Österreich. Grundfragen von Identität und Geschichte 1918-2000*, Österreich Archiv, Wien: Verlag für Geschichte und Politik, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag 2005

Bischof, Günther – Anton Pelinka (Hrsg.), *Austria in the New Europe*, New Brunswick-New Jersey: Transaction 1993 (Contemporary Austrian Studies vol. 1.)

Bischof, Günther – Anton Pelinka (Hrsg.), *The Kreisky Era in Austria*, New Brunswick-London: Transaction 1994 (Contemporary Austrian Studies vol. 2.)

Bischof, Günther – Anton Pelinka (Hrsg.), *Austrian Historical Memory and National Identity*, New Brunswick-London: Transaction 1997 (Contemporary Austrian Studies vol. 5.)

Bischof, Günter – Anton Pelinka – Ferdinand Karlhofer (Hrsg.), *The Vranitzky Era in Austria*, New Brunswick-New Jersey: Transaction 1999 (Contemporary Austrian Studies vol. 7.)

Bischof, Günter – Anton Pelinka – Ruth Wodak (Hrsg.), *Neutrality in Austria*, New Brunswick-London: Transaction 2001 (Contemporary Austrian Studies vol. 9.)

Bischof, Günter – Anton Pelinka – Michael Gehler (Hrsg.), *Austria in the European Union*, New Brunswick–London: Transaction 2002 (Contemporary Austrian Studies vol. 10.)

Bischof, Günther – Anton Pelinka (Hrsg.), *The Americanization/Westernization of Austria*, New Brunswick-New Jersey: Transaction 2004 (Contemporary Austrian Studies vol. 12.)

Bischof, Günter – Anton Pelinka – Michael Gehler (Hrsg.), *Austrian Foreign Policy in Historical Context*, New Brunswick-New Jersey: Transaction 2006 (Contemporary Austrian Studies vol. 14.)

Bruckmüller, Ernst, *Nation Österreich. Kulturelle Bewußtsein und gesellschaftlich-politische Prozesse*, Wien–Köln–Graz: Böhlau 1996

Dachs, Herbert et al., *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Wien: Manz 2006

Ernst, Werner W. – Franz Kernic (Hrsg.), *Öffentliche Meinung und europäische Sicherheitspolitik. Österreichs Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Umbruch*, Baden-Baden: Nomos 2002

Gärtner, Heinz, *Wird Europa sicherer? Zwischen kollektiver und nationaler Sicherheit*, Wien: Braumüller 1992 (Laxenburger Internationale Studien 3.)

Gärtner, Heinz, *Modelle europäischer Sicherheit. Wie entscheidet Österreich?* Wien: Braumüller 1997 (Laxenburger Internationale Studien 11.)

Gehler, Michael – Rolf Steininger (Hrsg.), *Österreich und die europäische Integration 1945-1993*, Wien-Köln-Weimar: Böhlau 1993

Gehler, Michael – Rolf Steininger (Hrsg.), *Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995*, Wien-Köln-Weimar: Böhlau 2000

Gehler, Michael, *Der lange Weg nach Europa. Österreich vom Ende der Monarchie bis zur EU. Darstellung*, Innsbruck–Wien–München–Bozen: Studien Verlag 2002

Gehler, Michael – Anton Pelinka – Günter Bischof (Hrsg.), *Österreich in der Europäischen Union. Bilanz seiner Mitgliedschaft*, Wien-Köln-Wiemar: Böhlau 2003 (Schriftenreihe des DDr.-Herbert-Batliner-Europainstitutes, Bd. 7)

Gehler, Michael, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*, Bd. 1-2., Innsbruck-Wien-Bozen: Studien Verlag 2005

Gehler, Michael, *Vom Marschall-Plan bis zur EU. Österreich und die europäische Integration von 1945 bis zur Gegenwart*, Innsbruck–Wien–Bozen: Studien Verlag 2006

Gerlich, Peter – Heinrich Neisser (Hrsg.), *Europa als Herausforderung. Wandlungsimpulse für das politische System Österreichs*, Wien: Signum 1994 (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung Bd. 5)

Gerteiser, Kristina, *Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Rechtliche Analyse der gegenwärtigen Struktur und der Optionen zur weiteren Entwicklung*, Frankfurt a.M.: Peter Lang 2002

Hauser, Gunther, *Österreich – dauernd neutral?* Wien: Braumüller 2002

Helmke, Thomas, *Die Neutralen in der GASP. Der Einfluss der bündnisfreien Mitgliedstaaten auf die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union durch den Amsterdamer Vertrag*, Osnabrück 2000

Hochleitner, Erich P. (Hrsg.), *Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Wien–Köln–Weimar: Böhlau 2000

Hummer, Waldemar – Michael Schweitzer, *Österreich und die EWG. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG*, Wien: Signum o. J.

Hummer, Waldemar (Hrsg.), *Österreichs Integration in Europa 1948-1989. Von der OEEC zur EG*, Wien: Orac 1990

Hummer, Waldemar – Walter Obwexer (Hrsg.), *10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Bilanz und Ausblick*, Wien: Springer 2006

Jenny, Christian, *Konsensformel oder Vorbild? Die Entstehung der österreichischen Neutralität und ihr Schweizer Muster*, Bern–Stuttgart–Wien: Haupt 1995

Kernic, Franz – Gunther Hauser (Hrsg.), *Handbuch zur europäischen Sicherheit*. Frankfurt a.M.: Peter Lang 2006^{2}

Koch, Karl (Hrsg.), *Austria's Contribution towards European Union Membership. Papers based on a conference held at the University of Surrey*, Guildford 1995

Krejci, Herbert – Erich Reiter – Heinrich Schneider (Hrsg.), *Neutralität. Mythos und Wirklichkeit*, Wien: Signum 1994

Kriechbaumer, Robert (Hrsg.), *Österreich und Europa. Beiträge zur Geschichte und Problematik der europäischen Einigung um die Jahrtausendwende*, Wien: Manz 2000

Leicht, Anton (Hrsg.), *Regierungskonferenz 1996. Wohin steuert die EU?* Wien: Signum 1996

Logothetti, Rudolf Graf (Hrsg.), *Verfahrensfragen eines österreichischen EG-Beitrittes*, Wien: Norka 1989

Lugmayr, Martin, *Österreich und die EU-Osterweiterung*, Wien: Lang 2002

Luif, Paul, *Neutrale in die EG? Die westeuropäische Integration und die neutralen Staaten*, Wien: Braumüller 1988

Luif, Paul, *On the Road to Brussels. The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*, Wien: Braumüller 1995 (Laxenburg Papers 11)

Luif, Paul – Karin Oberegelsbacher (Hrsg.), *The Initial Years of EU Membership*, Wien: Federal Academy of Public Administration 1999

Luif, Paul (Hrsg.), *Security in Central and Eastern Europe. Problems – Perceptions – Policies*, Vienna: Braumüller 2001 (Laxenburg Papers 12)

Luif, Paul (Hrsg.), *Österreich, Schweden, Finnland. Zehn Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union*, Wien: Böhlau 2007

Luther, Kurt Richard – Peter Pulzer (Hrsg.), *Austria 1945-95. Fifty Years of the Second Republic*, Aldershot: Ashgate 1998

Marjanović, Vladislav, *Die Mitteleuropa-Idee und die Mitteleuropa-Politik Österreichs 1945-1995*, Frankfurt a.M.: Peter Lang, 1998

Maruzsa Zoltán Viktor, *Az osztrák külpolitika a szövetséges megszállástól az európai integrációig (1945-1995)*, Baja: Eötvös József Főiskolai Kiadó 2007

Neisser, Heinrich – Sonja Puntscher Riekmann (Hrsg.), *Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft*, Wien: WUV-Universitätsverlag, 2002 (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung; Bd. 26)

Neuhold, Hanspeter (ed.), *The Pentagonal/Hexagonal Experiment. New Forms of Cooperation in a Changing Europe*, Wien: Braumüller 1991 (Laxenburg Papers 10)

Neuhold, Hanspeter (Hrsg.), *The European Neutrals in the 1990s. New Challenges and Opportunities*, Boulder–San Francisco–Oxford: Westview Press 1992

Pelinka, Anton, *Zur Österreichischen Identität: zwischen deutscher Vereinigung und Mitteleuropa*, Wien: Ueberreuter 1990

Pelinka, Anton – Christian Schaller – Paul Luif, *Ausweg EG? Innenpolitische Motive einer außenpolitischen Umorientierung*, Wien-Köln-Graz: Böhlau 1994

Pelinka, Anton, *Austria. Out of the Shadow of the Past*, Boulder: Westview, 1998

Pelinka, Anton – Sieglinde Rosenberger, *Österreichische Politik. Grundlagen – Strukturen – Trends*, Wien: Facultas 2002^2 2007^3

Rathkolb, Oliver, *Die paradoxe Republik. Österreich 1945 bis 2005*, Wien: Zsolnay 2005

Rathkolb, Oliver, *Internationalisierung Österreichs seit 1945*, Innsbruck–Wien–Bozen: Studien Verlag 2006 (Österreich – Zweite Republik. Befund, Kritik, Perspektive, Bd. 15.)

Rauchensteiner, Manfried – Claudia Ham (Hrsg.), *Sorry guys, no gold! Die amerikanischen Waffendepots in Österreich*, Wien: Heeresgeschichtliches Museum 1998

Redmond, John (Hrsg.), *The 1995 Enlargement of the European Union*, Aldershot: Ashgate 1997

Reiter, Erich, *NATO-Beitritt Österreichs? Die Bedeutung Österreichs für die Bildung der künftigen Hegemonialbereiche in Europa*, Wien, Dezember 1995 (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 6/1995. Studien und Berichte)

Reiter, Erich (Hrsg.), *Österreich und die NATO 2. Die Sicherheitspolitische Situation Österreichs nach der NATO-Erweiterung*, Graz–Wien–Köln: Styria 1998 (Schriftenreihe Forschungen zur Sicherheitspolitik Nr. 2)

Rothacher, Albrecht – Markus Zemanek – Wolfgang Hargassner (Hrsg.) *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven*, Wien: Signum 1996

Scharsach, Gilbert, *EU-Handbuch. Das große Nachschlagewerk der österreichsche EU-Diskussion*, Wien: Verlag Österreich 1996

Schlesinger, Thomas O., *The United States and the European Neutrals*, Wien: Braumüller 1991

Schmidl, Erwin A., *Im Dienste des Friedens. Die österreichische Teilnahme an Friedensoperationen seit 1960*, Militärwissenschaftliches Büro des BMLV, Wien: austria medien service 2001

Schneider, Heinrich, *Alleingang nach Brüssel. Österreichs EG-Politik*, Bonn: Europa Union Verlag, 1990 (Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, 66.)

Schneider, Heinrich, *Europäische Sicherheitsarchitektur. Konzeptionen und Realitäten*, Frankfurt a.M.: Peter Lang 1996

Schröter, Patrick, *Neutralität und GASP. Erste Erfahrungen Finnlands, Österreichs und Schwedens*, Bern: Stämpfli 1997

Seidl, Conrad – Roland Vogel, *Austria, a Country Fit to Fight. Austrian National Defense*, Wien: A. F. Koska 1994

Semlegesség. Illúziók és realitás, Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja, h.n. é.n.[Budapest 1997]

Stirk, Peter (Hrsg.), *Mitteleuropa. History and Prospects*, Edinburgh: Edinburgh University Press1994

Streitenberger, Wolfgang (Hrsg.), *Österreichs Zukunft ist Europa*, Wien: Signum 1997

Strohmer, Michael F. – Günther H. Lutzenberger (Hrsg.), *Neutralität oder Verteidigungsbündnis. Rechtsexperten und Spitzenpolitiker über die sicherheitspolitische Zukunft Österreichs*, Innsbruck–Wien–München: Studien Verlag 2000

Thun-Hohenstein, Christoph – Franz Cede, *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung der EU-Mitgliedschaft Österreichs*, Wien: Manz 1999[3]

Ukrow, Jörg, *Sicherheitspolitik, Europäische Integration und Neutralität*, Europa-Institut, Universität des Saarlandes, Saarbrücken 1990 (Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut Nr. 221)

Verdross, Alfred, *Die immerwährende Neutralität Österreichs*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1980

III. Cikkek, tanulmányok

Angerer, Thomas, De l'«Autriche germanique» à l'«Autriche européenne»? Identités nationales et internationales de l'Autriche depuis 1918, In: Gilbert Trausch (Hrsg.), *Le rôle et la place des petits pays en Europe au XXe siècle*, Baden-Baden: Nomos 2005, 405-64

Borchert, Heiko, *Das sicherheitspolitische Profil Österreichs. Erwartungen, Ambitionen und Beurteilungskriterien im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen des österreichischen Bundesheeres*, Büro für Sicherheitspolitik, Wien, Oktober 2007 (Beiträge zur Sicherheitspolitik)

Breuss, Fritz, Österreich auf Umwegen in die EU. Ökonomische Rahmenbedingungen des österreichischen EU-Beitritts, In: Albrecht Rothacher – Markus Zemanek – Wolfgang Hargassner (Hrsg.) *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven*, Wien: Signum 1996, 71-105

Breuss, Fritz, Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die EU und Österreich, In: Anton Leicht (Hrsg.), *Regierungskonferenz 1996. Wohin steuert die EU?* Wien: Signum 1996, 243-59

Cameron, Fraser, Neutralität – im heutigen Europa noch relevant?, In: Günther Bächler (Hrsg.), *Beitreten oder Trittbrettfahren? Die Zukunft der Neutralität in Europa*, Zürich: Rüegger, 1994, 63-71

Cede, Franz, Österreichs Neutralität und Sicherheitspolitik nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *ZfRV* 35/4 (1995), 142-7

Cede, Franz, Die Position der österreichischen Regierung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, In: Leicht, Anton (Hrsg.), *Regierungskonferenz 1996. Wohin steuert die EU?* Wien: Signum 1996, 117-25

Cornaro, Markus, Die Westeuropäische Union – ein erster Nachruf, In: Erich P. Hochleitner (Hrsg.), *Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Wien–Köln–Weimar: Böhlau 2000, 233-65

Eder, Erich, Landesverteidigung in der Zukunft. Präsenzdienst oder Berufsheer? *ÖMZ* 1996/5, 515-8

Ender, Berndt, Eine Art Scheidungs-Report. Warum es nicht zur Neuauflage der SPÖ-ÖVP-Koalition kam, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1999*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1999, 243-54

Enzelsberger, Ernest F., Die Sicherheitspolitische Öffnung der dauernd Neutralen: Der Schweizer „Bericht Brunner" und der österreichische „Optionenbericht", In: Erich Reiter (Hrsg.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999*, Hamburg–Berlin–Bonn 1999, 398-418

Ermacora, Felix, Heeresreform – neu, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1993, 573-84

Ermacora, Felix, Neutralität pointiert!, In: Krejci, Herbert – Erich Reiter – Heinrich Schneider (Hrsg.), *Neutralität. Mythos und Wirklichkeit*, Wien: Signum 1994, 175-7

Ferreira-Pereira, Laura C., The Military Non-Allied States in the CFSP of the 1990's, *European Integration online Papers* 2004/3 (23. 3. 2004), http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-003a.htm

Fischer, Heinz, Österreichs Sicherheitspolitik im Hinblick auf NATO und WEU, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1997*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1998, 117-29

Gärtner, Heinz, Challenges and Opportunities in New Political Scenarios for Europe: An Austrian Perspective, In: Hanspeter Neuhold (Hrsg.), *The European Neutrals in the 1990s. New Challenges and Opportunities*, Boulder–San Francisco–Oxford: Westview Press 1992, 17-30

Gärtner, Heinz, Neutralität als politisches Verhaltensprinzip. Die rechtliche Diskussion – Das Beispiel Österreich, In: Günther Bächler (Hrsg.), *Beitreten oder Trittbrettfahren? Die Zukunft der Neutralität in Europa*, Zürich: Rüegger, 1994, 99-107

Gärtner, Heinz, Models of European Security and Options for the New 'Neutral' Members in the European Union – the Austrian Example, *European Security* 1996/4, 604-13

Gärtner, Heinz – Johann Pucher, *Kostenschätzung einer österreichischen NATO-Mitgliedschaft*, ÖIIP, Oktober 1997

Gärtner, Heinz – Johann Pucher, *Europäische Sicherheit und neue Perspektiven für die militärische Landesverteidigung*, Wien, Juli 2002, ÖIIP Arbeitspapier 27

Gärtner, Heinz – Günther Greindl – Alfred Lugert, *Österreichische Sicherheitspolitik im internationalen Umfeld*, Wien, April 2004, ÖIIP Arbeitspapier 48

Gärtner, Heinz – Othmar Höll – Paul Luif, Österreichische Außen- und Sicherheitspolitik, In: Gustav E. Gustenau (Hrsg.), *Österreich als außen- und sicherheitspolitischer Akteur*, Büro für Sicherheitspolitik, Wien, Jänner 2005,10-6

Gehler, Michael – Wolfram Kaiser, A Study in Ambivalence: Austria and European Integration 1945-95, *Contemporary European History* 1997/6, 75-99

Gehler, Michael, Österreichs Weg nach Brüssel bis zum Stellen der Beitrittsgesuche, In: Kriechbaumer, Robert (Hrsg.), *Österreich und Europa. Beiträge zur Geschichte und Problematik der europäischen Einigung um die Jahrtausendwende*, Wien: Manz 2000, 30-65

Gehler, Michael, *Finis Neutralität? Historische und politische Aspekte in europäischen Vergleich: Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich*, Bonn 2001, ZEI Discussion Paper C 92

Gehler, Michael, Small and Neutral States, *Journal of European Integration History* 2001/14, 5-9

Gehler, Michael, Befreier – Besatzer – Europäische Partner 1945 – 1955 – 1995, In: Gertraud Diendorfer (Hrsg.), *Frei – Souverän – Neutral – Europäisch 1945 1955 1995 2005*, Innsbruck–Wien–München–Bozen: Studienverlag 2004 (Informationen zur Politischen Bildung Nr. 22), 53-65

Gehler, Michael, Austria in the Shadow of Germany: Arguments, Concepts and Strategies in the Struggle against a Crucial Dependence after 1945, In: Gilbert Trausch (Hrsg.), *Le rôle et la place des petits pays en Europe au XXe siècle*, Baden-Baden: Nomos 2005, 371-403

Gehler, Michael – Günter Bischof, Austrian Foreign Policy after World War II, In: Günter Bischof – Anton Pelinka – Michael Gehler (Hrsg.), *Austrian Foreign Policy in Historical Context*, New Brunswick-New Jersey: Transaction 2006 (Contemporary Austrian Studies vol. 14.), 1-24

Geistlinger, Michael, Völkerrechtliche Bindung an GASP und immerwährende Neutralität, In: Heribert Franz Köck – Margit Hintersteininger (Hrsg.), *Europa als Sicherheits- und Wertegemeinschaft. Überlegungen aus universeller, regionaler und nationaler Perspektive*, Wien: Verlag Österreich 2000, 333-60

Giering, Claus, Zwischenschritte für Europas Zukunft – die Bilanz der ersten österreichischen EU-Ratspräsidentschaft, In: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik 1998*, Wien: Braumüller 1998, 1-24

Giller, Joachim, *Sicherheitspolitische Diskussion und öffentliche Meinung*, Wien: Österreichische Gesellschaft für Landesverteidigung und Sicherheitspolitik 1999

Greiderer, Sylvia – Anton Pelinka, Das Referendum des 12. Juni, In: Albrecht Rothacher – Markus Zemanek – Wolfgang Hargassner (Hrsg.) *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven*, Wien: Signum 1996, 143-54

Gribinski, Jean-François, L'Union européenne face aux défis de la neutralité, *Défense nationale* 1996/1 (janvier 1996), 85-101

Griller, Stefan, Die GASP und das Ende der immerwährenden Neutralität, In: Waldemar Hummer (Hrsg.), *Rechtsfragen in der Anwendung des Amsterdamer Vertrages*, Wien: Manz 2001, 261-80

Griller, Stefan, Chapter IV of Part V (Excursus: Neutrality and CFSP), In: Griller et al., *The Treaty of Amsterdam. Facts, Analyses, Prospects*, Wien–New York: Springer 2000, 431-41

Gugerbauer, Norbert, 1991 – Ein Jahr der Bewährungsproben für Österreichs Außenpolitik, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1992, 329-40

Gustenau, Gustav E. – Heimo Hofmeister, Die Krise des Heeres als Krise des Staates, *ÖMZ* 1996/1, 13-20

Gustenau, Gustav, *Towards a Common European Policy on Security and Defence: An Austrian View of Challenges for the "Post-Neutrals"*, Occasional Papers No. 9, WEU Institute for Security Studies, October 1999

Gustenau, Gustav E., Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – eine Herausforderung für die „Post-Neutralen". Eine Einschätzung aus österreichischer Sicht, *ÖMZ* 2000/1, 25-38

Gustenau, Gustav E., Ein Paradigmenwechsel in der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik? Zur Ausarbeitung einer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, In: E-rich Reiter (Hrsg.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2001*, Hamburg–Berlin–Bonn: E.S. Mitterer und Sohn 2001, 955-64

Habermayer, Helmut, Österreich, WEU und NATO-Erweiterung, *ÖMZ* 1997/1, 21-6

Hafner, Gerhard, The Impact of Developments in the East European "Socialist" States on Austria's Neutrality, In: Hanspeter Neuhold (Hrsg.), *The European Neutrals in the 1990s. New Challenges and Opportunities*, Boulder–San Francisco–Oxford: Westview Press 1992, 165-83

Hafner, Gerhard, Bemerkungen zur dauernden Neutralität Österreichs 1991 und danach, In: Herbert Krejci – Erich Reiter – Heinrich Schneider (Hrsg.), *Neutralität. Mythos und Wirklichkeit*, Wien: Signum 1994, 187-96

Hamburger, Friedrich, Die Neutralitätsdebatte des Jahres 1992, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1993, 211-232

Hauser, Gunther, ESDP and Austria: Security Policy between Engagement and Neutrality, In: Günter Bischof – Anton Pelinka – Michael Gehler (Hrsg.), *Austrian Foreign Policy in Historical Context*, New Brunswick-New Jersey: Transaction 2006 (Contemporary Austrian Studies vol. 14.), 207-45

Hauser, Gunther, Austrian Security Policy – New Tasks and Challenges, *Obrana a strategie/Defence and Strategy* 2007/1, 45-56

Hauser, Gunther, Austrian security co-operation in the Danube region, *Defensor Pacis* Vol. 21 (September 2007), 109-20

Hessel, Friedrich, Die Streitkräfteentwicklung des Bundesheeres der Zweiten Republik, *ÖMZ* 2005/2, 167-78

Hochleitner, Erich, Die europäische Union auf dem Weg zur Sicherheits- und Verteidigungsunion, In: uő., *Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Wien–Köln–Weimar: Böhlau 2000, 153-231

Höll, Othmar, Außen- und Sicherheitspolitik, In: Heinrich Neisser – Sonja Puntscher Riekmann (Hrsg.), *Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft*, Wien: WUV-Universitätsverlag, 2002, 369-95

Hummer, Waldemar – Michael Schweitzer, Das Problem der Neutralität – Österreich und die EG-Beitrittsfrage, *Europa-Archiv* 1988/17, 501-10

Hummer, Waldemar, Völkerrechtliche Aspekte des österreichischen Beitritts zur EU: Das vorläufige Ende von 50 Jahren Integrationspolitik, In: Albrecht Rothacher – Markus Ze-

manek – Wolfgang Hargassner (Hrsg.) *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven*, Wien: Signum 1996, 11-49

Hummer, Waldemar, Österreich und die Europäische Union – Beitritt, Rechtsübernahme, Mitwirkung, In: Robert Kriechbaumer (Hrsg.), *Österreich und Europa. Beiträge zur Geschichte und Problematik der europäischen Einigung um die Jahrtausendwende*, Wien: Manz 2000, 66-144

Hummer, Waldemar, Österreich zwischen Neutralität und Integration. Völkerrechtliche, europarechtliche und verfassungsrechtliche Implikationen einer Mitwirkung Österreichs in Systemen sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Integration, In: Matthias Pape (Hrsg.), *Österreich – von der Monarchie zum EU-Partner*, Baden-Baden: Nomos 2000, 221-73

Itzlinger, Andrea, Österreichs Vorbereitungen auf die Europäische Union, In: Albrecht Rothacher – Markus Zemanek – Wolfgang Hargassner (Hrsg.) *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven*, Wien: Signum 1996, 51-69

Jandl, Gerhard, Österreichs Rolle im Kosovo-Konflikt, In: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik 1999*, Wien: Braumüller 1999, 51-79

Jankowitsch, Peter, Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen Österreichs: Neutralität 1955 oder Neutralität 2000?, In: Herbert Krejci – Erich Reiter – Heinrich Schneider (Hrsg.), *Neutralität. Mythos und Wirklichkeit*, Wien: Signum 1994, 143-57

Jopp, Mathias, Zur Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der GASP unter Berücksichtigung einiger Aspekte der Debatte in Österreich, In: Anton Leicht (Hrsg.), *Regierungskonferenz 1996. Wohin steuert die EU?* Wien: Signum 1996, 139-50

Kaiser, Wolfram, The Silent Revolution: Austria's Accession to the European Union, In: Günther Bischof – Anton Pelinka (Hrsg.), *Austrian Historical Memory and National Identity*, New Brunswick-London: Transaction 1997 (Contemporary Austrian Studies vol. 5.), 135-62

Karner, Gerald, Der Einsatz des österreichischen Bundesheeres an der Staatsgrenze zu Jugoslawien, *ÖMZ* 1991/5, 397-404

Kehrer, Elisabeth, Die GASP aus österreichischer Sicht, *DAK Occasional Paper* 2000/4, 9-16

Kernic, Elisabeth, Struktur und Leitbilder österreichischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik, In: Werner W. Ernst – Franz Kernic (Hrsg.), *Öffentliche Meinung und europäische Sicherheitspolitik. Österreichs Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Umbruch*, Baden-Baden: Nomos 2002, 13-55

Khol, Andreas, Österreichs Beitritt zur NATO: für Sicherheit, Solidarität und Mitbestimmung, In: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1997*, Wien: Braumüller 1997, 139-48

Kiss J. László, *A birodalomtól az integrált kisállamig. Az osztrák semlegesség és az európai integráció*, Budapest: SVKK 2004 (Védelmi Tanulmányok 54.)

Kiss J. László – Lucie Königova – Paul Luif, Regionale Partnerschaft: Subregionale Zusammenarbeit in der Mitte Europas, *ÖZP* 2003/1, 57-75

Koncz János, *Ausztria érdekérvényesítése az Európai Unióban – Magyarországról nézve (Eredmények – tendenciák – következtetések)*, Európai Műhelytanulmányok 2006/111

Kopeinig, Margaretha, Erste österreichische EU-Präsidentschaft: „Zeit des Übergangs", In: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik 1998*, Wien: Braumüller 1998, 62-79

Korkisch, Friedrich, Österreich und Neutralität. Beharren oder Neubewertung? *ÖMZ* 1991/4, 299-302

König, Ernest, Die Reorganisationsvorhaben des österreichischen Bundesheeres und deren Rahmenbedingungen – Rückblick, Stand, Ausblick, *ÖMZ* 1995/5, 505-14

Kőrösi István, Ausztria új szerepe: közép-európai állam az Európai Unióban, In: Kiss J. László (szerk.), *A Tizenötök Európái. Közösségi politikák –nemzeti politikák*, Budapest: Osiris 2000, 509-43

Kramer, Helmut, Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945-2005), In: Herbert Dachs et al., *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Wien: Manz 2006, 807-37

Kumin, Andreas – Simon Palmisano, *Österreich und die WEU. Konsequenzen aus einem Beitritt Österreichs zur Westeuropäischen Union (WEU)*, Wien, Mai 1994 (Studien und Berichte, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 4/1994)

Langthaler, Monika, Grüne und Europa. Plädoyer für eine neue Europapolitik der Grünen, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1993*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1994, 687-706

Lehne, Stefan, Die österr. Präsidentschaft und die Erweiterung der Europäischen Union, In: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik 1998*, Wien: Braumüller 1998, 25-44

Lobova, Ludmilla, Rußland und die europäischen Neutralen im Kontext der Schaffung einer Sicherheitsstruktur für Gesamteuropa, *Journal of European Integration History* 2001/14, 83-102

Luif, Paul, Austria's Application for EC membership: Historical Background, Reasons and Possible Results, In: Finn Laursen (ed.), *EFTA and the EC: Implications of 1992*, Maastricht: European Institute of Public Administration 1990, 177-206

Luif, Paul, The Evolution of EC-EFTA Relations and Austria's Integration Policy, In: Hanspeter Neuhold (ed.), *The European Neutrals in the 1990s. New Challenges and Opportunities*, Boulder–San Francisco–Oxford: Westview Press 1992, 55-88

Luif, Paul, Neutralität und Integration. Die politischen Aspekte der EU-Mitgliedschaft, In: Günther Bächler (Hrsg.), *Beitreten oder Trittbrettfahren? Die Zukunft der Neutralität in Europa*, Zürich: Rüegger, 1994, 167-94

Luif, Paul, *Der Wandel der österreichischen Neutralität. Ist Österreich ein sicherheitspolitischer „Trittbrettfahrer"?*, Österreichisches Institut für Internationale Politik, Laxenburg, 1998. április[2]

Luif, Paul, Austria: Adaptation through Anticipation, In: Kenneth Hanf – Ben Soetendorp (Hrsg.), *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*, London–New York: Longman 1998, 116-30

Luif, Paul, The Austrian EU Presidency: Analysis and Comment, In: Paul Luif – Karin Oberegelsbacher (eds.), *The Initial Years of EU Membership*, Wien: Federal Academy of Public Administration 1999, 219-38

Luif, Paul, Austria's Permanent Neutrality – Ist Origins, Development and Demise, In: Günter Bischof – Anton Pelinka – Ruth Wodak (eds.), *Neutrality in Austria*, New Brunswick-London: Transaction 2001 (Contemporary Austrian Studies vol. 9.), 129-59

Luif, Paul, Die bündnisfreien und neutralen Mitgliedstaaten der Europäischen Union: Ihre Position in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, In: Gisela Müller-

Brandeck-Bocquet (Hrsg.), *Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten*, Baden-Baden: Nomos 2002, 57-81

Luif, Paul, *Österreich in der Europäischen Union 1993-2004. Eine Zusammenstellung aus dem Jahrbuch der europäischen Integration*, OIIP-Reprint Nr. 5., 2005. február

Lahodynsky, Otmar, The Changing Face of Austrian Neutrality, *NATO Review* 1992/6 (December 1992), 24-8

Lahodynsky, Otmar, Die kurvenreiche Straße nach Brüssel, In: Albrecht Rothacher – Markus Zemanek – Wolfgang Hargassner (Hrsg.) *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven*, Wien: Signum 1996, 117-28

Mathiapoulos, Margarita – Gyarmati István, Az európai védelem felé, *Európai Szemle* 2001/1, 61-74

Mayer, Walter, Spannocchi und die Raumverteidigung, *ÖMZ* 1992/6, 481-5

Mayr-Harting, Thomas, 1991 – ein Jahr der Herausforderungen für Österreichs Außenpolitik, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1992, 313-26

Meinhart, Maria-Theresia – Andreas Supka, Das KSE-BVG. Eine politikwissenschaftliche Fallstudie zu einer diffizilen Rechtsmaterie, *ÖMZ* 1999/5, 587-94

Micewski, Edwin R., The Austrian Experience – Lessons learned from PfP 1994-1999 and the Perspectives of the Enhanced and More Operational PfP, In: László Póti (ed.), *NATO Membership and the PfP: Cooperation between Hungary and its Neighbours*, Institute for Strategic and Defence Studies, Budapest 2000 (Defence Studies No. 42), 5-11

Missiroli, Antonio, New Kids on the EU Block: Austria, Finland, Sweden, In: Paul Luif – Karin Oberegelsbacher (Hrsg.), *The Initial Years of EU Membership*, Wien: Federal Academy of Public Administration 1999, 159-80

Mock, Alois, Die Haltung Österreichs in der Balkankrise und die Beziehungen zu den Nachfolgestaaten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1993*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1994, 113-38

Munro, Emily (ed.), *Challenges to Neutral & Non-Aligned Countries in Europe and Beyond*, Geneva Centre for Security Policy 2005

Neuhold, Hanspeter, Dauernde Neutralität in einem neuen Europa, In: Herbert Krejci – Erich Reiter – Heinrich Schneider (Hrsg.), *Neutralität. Mythos und Wirklichkeit*, Wien: Signum 1994, 197-204

Neuhold, Hanspeter, Austria and European Security: the Question of Neutrality, In: Franco Algieri – Josef Janning – Dirk Rumberg (eds.), *Managing Security in Europe. The European Union and the Challenge of Enlargement*, Gütersloh: Bertelsmann 1996, 19-32

Neuhold, Hanspeter, Optionen Österreichsicher Sicherheitspolitik, *ÖMZ* 1997/4, 387-406

Nowotny, Thomas, Die österreichische Osthilfe, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1995*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1996, 577-95

Ogris, Günther, Österreichs Ja zur europäischen Union, In: Albrecht Rothacher – Markus Zemanek – Wolfgang Hargassner (Hrsg.) *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven*, Wien: Signum 1996, 155-81

Öhlinger, Theo, Die österreichische Neutralität aus verfassungsrechtlicher Sicht, In: Waldemar Hummer (Hrsg.), *Sicherheit und Terrorismus. Rechtsfragen aus universeller und regionaler europäischer Sicht*, Frankfurt a.M.: Peter Lang 2005, 307-19

Österreichische Sicherheitspolitik: Neutralität – WEU – NATO – OSZE, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1995, 471-85

Pelinka, Anton, Grüne Alternative und Landesverteidugung, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1991, 525-35

Petritsch, Wolfgang, Recent Balkans Diplomacy from an Austrian Perspective, In: Günter Bischof – Anton Pelinka – Michael Gehler (Hrsg.), *Austrian Foreign Policy in Historical Context*, New Brunswick-New Jersey: Transaction 2006 (Contemporary Austrian Studies vol. 14.), 264-79

Phinnemore, David, Austria, Transit and the Environment, In: John Redmond (ed.), *The 1995 Enlargement of the European Union*, Aldershot: Ashgate 1997, 64-85

Pleiner, Horst, Die Entwicklung der militärstrategischen Konzeptionen des österreichischen Bundesheeres von 1955 bis 2005, *ÖMZ* 2005/3, 323-38

Pohl Árpád, Az új osztrák biztonsági és védelmi doktrína, *Hadtudomány* 2002/2, 27-35

Prutsch, Markus, „Neutralität" – Positionen und Positionswandel der ÖVP im Spiegel von Grundsatz- und Wahlprogrammen sowie Regierungserklärungen der Zweiten Republik: eine Bilanz, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2006/4, 425-40

Raffer, Kunibert, Österreichs Entwicklungshilfe: Ein trauriges Kapitel, In: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik 1995*, Wien: Böhlau 1995, 21-47

Rathkolb, Oliver, Österreich zwischen Neutralität und Allianzfreiheit 1953-2000. Ein Überblick, *Journal of European Integration History* 2001/14, 103-25

Rehrl, Jochen, Mehrheitsentscheidung – Europäische Armee – Gemeinsame Verteidigung. Entwicklungstendenzen der ESVP, *ÖMZ* 6/2007, 655-64

Reiter, Erich, Die Europappolitik der Freiheitlichen, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1993, 87-100

Reiter, Erich, Die Neutralität ist kein sicherheitspolitisches Konzept der Zukunft, In: Herbert Krejci – Erich Reiter – Heinrich Schneider (Hrsg.), *Neutralität. Mythos und Wirklichkeit*, Wien: Signum 1994, 11-35

Reiter, Erich, Neutralität versus Europaintegration, In: Günther Bächler (Hrsg.), *Beitreten oder Trittbrettfahren? Die Zukunft der Neutralität in Europa*, Zürich: Rüegger, 1994, 87-97

Reiter, Erich, *NATO-Beitritt Österreichs? Die Bedeutung Österreichs für die Bildung der künftigen Hegemonialbereiche in Europa*, Wien, Dezember 1995 (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 6/1995. Studien und Berichte)

Reiter, Erich, Österreichs NATO-Beitritt: Die Entscheidung steht an, *ÖMZ* 1996/3, 259-70

Reiter, Erich, Die Kosten eines NATO-Beitrittes Österreichs, *ÖMZ* 1998/3, 275-84

Reiter, Erich, Eine neue sicherheits- und verteidigungspolitische Doktrin für Österreich, *ÖMZ* 2000/6, 691-8

Rohan, Albert, Entwicklungen auf dem Balkan aus österreichischer Sicht, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1996*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1997, 523-43

Rohan, Albert – Klaus Wölfer, Österreich und die Friedensbemühungen im Balkan-Konflikt, In: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik 1994*, Wien: Böhlau 1994, 18-40

Rotter, Manfred, Von der integralen zur differentiellen Neutralität. Eine diskrete Metamorphose im Schatten des zweiten Golfkrieges, *Europäische Rundschau* 1991/3, 23-36

Rotter, Manfred, Dauernde Neutralität im europäischen Verbund?, In: Günther Bächler (Hrsg.), *Beitreten oder Trittbrettfahren? Die Zukunft der Neutralität in Europa*, Zürich: Rüegger, 1994, 49-61

Rotter, Manfred, Österreich in der GASP – Versuch einer Standortbestimmung, In: Anton Leicht (Hrsg.), *Regierungskonferenz 1996. Wohin steuert die EU?* Wien: Signum 1996, 103-16

Rotter, Manfred, Partnerschaft für den Frieden – ein angemessenes Instrument der österreichischen und europäischen Sicherheitspolitik, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1997*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1998, 239-52

Scheibner, Herbert, Eine neue Verteidigungspolitik für Österreich. Von der Umfassenden Landesverteidigung zur umfassenden Kooperation, *ÖMZ* 2001/1, 17-24

Scheich, Manfred, Das Brechen eines politischen Tabus – Österreichs Weg in die EU, In: Robert Kriechbaumer (Hrsg.), *Österreich und Europa. Beiträge zur Geschichte und Problematik der europäischen Einigung um die Jahrtausendwende*, Wien: Manz 2000, 16-29

Schmidl, Erwin A., Sicherheits- und Verteidigungspolitik zwischen Neutralität und den Bündnissystemen, In: Michael Gehler – Ingrid Böhler (Hrsg.), *Verschiedene europäische Wege im Vergleich. Österreich und die Bundesrepublik Deutschland 1945/49 bis zur Gegenwart* (Festschrift für Rolf Steininger zum 65. Geburtstag), Innsbruck–Wien–Bozen: Studien Verlag 2007, 177-92

Schneider, Heinrich, Österreich, das neue Europa – und die Neutralität, In: Herbert Krejci – Erich Reiter – Heinrich Schneider (Hrsg.), *Neutralität. Mythos und Wirklichkeit*, Wien: Signum 1994, 53-109

Schneider, Heinrich, Der Bedeutungsverlust der Neutralität im heutigen Europa und die Frage nach Alternativen, In: Günther Bächler (Hrsg.), *Beitreten oder Trittbrettfahren? Die Zukunft der Neutralität in Europa*, Zürich: Rüegger, 1994, 111-26

Schneider, Heinrich, Der Sicherheitspolitische „Optionenbericht" der österreichischen Bundesregierung: Ein Dokument, das es nicht gibt – und ein Lehrstück politischen Scheiterns, In: Erich Reiter (Hrsg.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999*, Hamburg–Berlin–Bonn 1999, 419-96

Schneider, Heinrich, Die österreichische Neutralität und die europäische Integration, In: Michael Gehler – Rolf Steininger (Hrsg.), *Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995*, Wien-Köln-Weimar: Böhlau 2000, 465-96

Schneider, Heinrich, Österreich als Mitglied der Europäischen Union: Sicherheitspolitik zwischen Neutralität und Allianzbeitritt, In: Michael Gehler – Anton Pelinka – Günther Bischof (Hrsg.), *Österreich in der Europäischen Union. Bilanz seiner Mitgliedschaft*, Wien–Köln–Weimar: Böhlau 2003, 333-76

Schultz, D. Mark, Austria in the International Arena: Neutrality, European Integration and Consociationalism, In: Kurt Richard Luther – Wolfgang C. Müller (eds.), *Politics in Austria: Still a Case of Consociationalism?*, London: Frank Cass 1992, 173-200

Schweitzer, Michael, Die dauernde Neutralität im Wandel der Integrationspolitik, In: Herbert Krejci – Erich Reiter – Heinrich Schneider (Hrsg.), *Neutralität. Mythos und Wirklichkeit*, Wien: Signum 1994, 111-41

Siegl, Walter, Die österreichische Jugoslawienpolitik, In: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik 1992*, Wien: Böhlau 1992, 14-31

Skuhra, Anselm, Österreich und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP), *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 1996/4, 443-54

Skuhra, Anselm, Österreichische Sicherheitspolitik, In: Herbert Dachs et al., *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*, Wien: Manz 1997[3], 740-58

Skuhra, Anselm, Österreichische Sicherheitspolitik, In: Herbert Dachs et al., *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Wien: Manz 2006, 838-61

Stadlmeier, Sigmar – Heinz Vetschera, Dauernde Neutralität und kollektive Sicherheit im Lichte des Golfkriegs 1990/91, *ÖMZ* 1991/4, 314-20

Stankovsky, Jan – Gerhard Palme, *Auswirkungen der Ostöffnung auf die österreichische Wirtschaft*. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, Juni 1999

Stourzh, Gerald, Nach der deutschen Einheit: Österreichs Standort in Europa, *Europäische Rundschau* 1990/4, 3-13

Sucharipa, Ernst, Die jugoslawische Krise: eine Herausforderung für die österreichische Außenpolitik, *Europäische Rundschau* 1992/1, 17-26

Tauschitz, Othmar, Das Österreichische Bundesheer in der Ära des Raumverteidigungskonzeptes – Erlebnisse und Ergebnisse, *ÖMZ* 1995/5, 533-44

Türk, Helmut, Neutralität und Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen, In: Konrad Ginther et al., *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität. Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag*, Berlin: Duncker & Humblot 1994, 439-63

Ujj András, *A semlegesség tartalom- és formaváltozásai*, Budapest: SVKI 1996 (Védelmi Tanulmányok 14.)

Unterberger, Andreas, Funktionsverlust der Neutralität. Perspektiven für Europa, In: Günther Bächler (Hrsg.), *Beitreten oder Trittbrettfahren? Die Zukunft der Neutralität in Europa*, Zürich: Rüegger, 1994, 253-7

Unterberger, Andreas, Österreichs überholte und gefährliche Neutralität, In: Herbert Krejci – Erich Reiter – Heinrich Schneider (Hrsg.), *Neutralität. Mythos und Wirklichkeit*, Wien: Signum 1994, 217-22

Vetschera, Heinz, *Die Rüstungsbeschränkungen des österreichischen Staatsvertrages aus rechtlicher, politischer und militärischer Sicht*, Wien 1985 (Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe des Institutes für politische Grundlagenforschung, Heft 6.)

Vetschera, Heinz, Austria, In: Richard E. Bissell – Curt Gasteyger (eds.), *The Missing Link. West European Neutrals and Regional Security*, Durham–London: Duke University Press 1990, 59-77

Wabl, Andreas, Gemeinsam sicher. Unter dem Dach der UNO, In: Andreas Khol – Günther Ofner – Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1997*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik 1998, 253-65

de Wijk, Rob, *The European Union's Foreign, Security and Defence Policies and Austria's Ambitions*, Büro für Sicherheitspolitik, Wien März 2004 (Strategische Analysen)

Winkler, Hans, Die einfachgesetzliche Umsetzung der österreichischen Neutralität, In: Waldemar Hummer (Hrsg.), *Sicherheit und Terrorismus. Rechtsfragen aus universeller und regionaler europäischer Sicht*, Frankfurt a.M.: Peter Lang 2005, 321-45

Woschnagg, Gregor, Die Position der österreichischen Bundesregierung zur Regierungskonferenz, In: Anton Leicht (Hrsg.), *Regierungskonferenz 1996. Wohin steuert die EU?* Wien: Signum 1996, 25-34

Woschnagg, Gregor, Die Phasen der Integration Österreichs, In: Albrecht Rothacher – Markus Zemanek – Wolfgang Hargassner (Hrsg.) *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven*, Wien: Signum 1996, 107-16

Woschnagg, Gregor, die EU-Beitrittsverhandlungen Österreichs, In: Albrecht Rothacher – Markus Zemanek – Wolfgang Hargassner (Hrsg.) *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven*, Wien: Signum 1996, 129-42

Zemanek, Karl, Die Entwicklung Europas und die österreichische Neutralität, In: *Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik 1991*, Wien: Böhlau 1991, 36-42

Zemanek, Karl, Dauernde Neutralität und internationale Sicherheit zu Beginn des XXI. Jahrhunderts, In: Waldemar Hummer (Hrsg.), *Sicherheit und Terrorismus. Rechtsfragen aus universeller und regionaler europäischer Sicht*, Frankfurt a.M.: Peter Lang 2005, 296-306